

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВ-КАНДИДАТІВ НА ВСТУП ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПРОБЛЕМАТИКА СУВЕРЕНІТЕТУ

Рассматриваются процессы модификации государственного суверенитета государств-кандидатов на вступление в Европейский Союз, исследуются Копенгагенские критерии вступления государства в члены Европейского Союза и их влияние на государственный суверенитет.

In the article the processes of modification of state sovereignty of the states-candidates are examined on entering into European Union, the Copenhagen criteria of entry of the state in the members of European Union and their influence are probed on state sovereignty.

З початку створення Європейських Співтовариств було закладено поступове розширення не лише сфер діяльності та впливу Співтовариств, а й залучення до Союзу нових учасників. За час свого існування ЄС «пережив» розширення з 6 до 27 нових країн з їхніми громадянами, територіями, економіками та проблемами. Перед ЄС на перший план постала проблема зменшення ризику виникнення негативних наслідків від розширення за рахунок країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) та Балтії, на що і був спрямований процес вироблення критеріїв відповідності держав-претендентів на вступ. А перед державами-кандидатами постала проблема, пов'язана із збереженням національного суверенітету та пристосування основних законів до цього.

Дослідженням цих питань займалися П. Пескатор, Р. Болдуїн, А. Татам, В.І. Муравйов, А.І. Дмитрієва, О. Ковальова, М.М. Микієвич та інші вчені.

З початку розширення ЄС в 1970-х роках і дотепер питання вступу залишається найбільш дискусійним, отже, зумовлює ряд проблем, починаючи від юридичних, фінансових і закінчуючи людським фактором. Це підтверджує провал референдуму в Ірландії щодо затвердження Лісабонського договору про реформування ЄС.

Аналіз Маастрихтського договору дає змогу зробити висновок, що Євросоюз є відкритим для нових членів, проте не виключає певного обмеження. Першоосновою для вступу є географічна приналежність до Європи, тобто до ЄС може увійти лише європейська країна. Але в цьому плані важливий є не стільки географічний критерій, скільки імплементація європейських норм з метою досягнення рівня спроможності політичної інтеграції з Євросоюзом.

Вступ країни до Євросоюзу передбачає дотримання цілої низки процедурних питань. Можливість прийняття нових членів була передбачена статтею 237 Римського договору від 1957 р. про Європейське економічне співтовариство і доповненням щодо необхідної згоди Європейського парламенту, яке містить Єдиний Європейський акт 1986 р., що увійшло до тексту Маастрихтського договору про Європейський Союз як стаття О, згідно з якою «будь-яка європейська держава може подати заявку про членство в Союзі. Заява подається до Ради, яка має прийняти одностороннє рішення після консультацій з Комісією й при згоді Європейського парламенту, наданій кваліфікованою більшістю його членів. Передумо-

ви вступу і відповідність договорам, що засновують ЄС, мають бути предметом угоди між державами-членами і державою-заявником. Угода підлягає ратифікації усіма державами, що є її сторонами, згідно з їхніми конституційними процедурами»¹.

Отже – це тривалий процес, який вимагає від держави-кандидата активізації політичних, економічних та соціальних ресурсів та значних поступок щодо державного суверенітету, враховуючи необхідність прийняття *acquis communautaire*, який постійно збільшується та поширюється на нові сфери у зв'язку з розширенням компетенції Європейського Союзу. Тому нові кандидати (країни Центральної та Східної Європи) стикаються з більш складними в політичному та економічному плані умовами вступу, а їх державний суверенітет піддається випробуванню.

Рішенням Копенгагенського самміту Європейської Ради для країн Центральної і Східної Європи в 1993 р. були затверджені політичні та економічні критерії членства (так звані копенгагенські критерії), а в Амстердамському договорі від 1997 р. стаття О набула такого формулювання: «Будь-яка європейська держава, яка дотримується принципів статті F (1), може подати заяву щодо членства в Союзі»². Стаття F (1), у свою чергу, містила такі положення щодо політичних перелумов членства: принципи свободи, демократії, дотримання прав людини й основних свобод, а також верховенство права і принципи, що їх поділяють усі держави-члени»³.

У цілому процес вступу має п'ять етапів: подання заяви про членство до Ради ЄС; підготовка Висновку Комісії ЄС; початок переговорів про вступ після одногострійного рішення Ради; укладання договору; власне вступ. Це лише етапи, які включають багато стадій: подання до Ради ЄС заяви про членство; звернення Ради до Комісії з проханням підготувати Висновок щодо заяви; вручення Комісією Раді Висновку; рішення Ради (одноголосне) щодо початку переговорів про вступ; початок переговорів між державами-членами і державою-заявником; ухвалення Радою (одноголосно) за пропозицією Комісії спільної позиції на переговорах з державою-кандидатом на вступ; укладання окремої угоди між ЄС і державою, яка вступає, щодо проекту Договору про вступ; подання договору про вступ до Ради і до Європарламенту; підготовка Комісією висновку щодо договору про вступ; надання згоди (абсолютною більшістю) Європарламентом; схвалення Договору Радою ЄС (одноголосне); укладання Договору між ЄС і країною-кандидатом; ратифікація Договору сторонами; набуття Договором чинності з визначеною сторонами датою⁴.

Процедура вступу дуже складна через значну тривалість процесу (заяви можуть розглядатися і рік, а сама процедура вступу може займати до 10 років), бюрократизм та залежність від волі кожної держави-члена, яка може легко заблокувати рішення про вступ на невизначений час. Якою б демократичною та розвинутою не була країна, відсутність зв'язку між датою подання заяви про вступ і датою вступу свідчить про те, що політика ЄС щодо розширення базується на пріоритеті внутрішнього розвитку Співтовариства. Розширення не мало перешкоджати процесу поглиблення інтеграції, необхідно було вирішити фундаментальну проблему – готовність держави-заявника передати чітко окреслені суверенні функції наднаціональним інститутам і її можливість брати участь у розробленні спільної економічної, соціальної, зовнішньої політики, тобто спроможність країни взяти на себе зобов'язання щодо членства у всіх сферах *acquis communautaire*.

Зважаючи на це, складною проблемою на першому етапі виявилася розробка політичних критеріїв вступу. Впродовж тривалого періоду Євросоюз, визнаючи необхідність розширення, не зазначав конкретних термінів вступу нових членів і зауважував, що свого часу буде прийняте відповідне політичне рішення. Важливо, що Євросоюз і країни ЦСЄ наголошували на пріоритетності політичного виміру процесу інтеграції та налагодженні політичного діалогу між сторонами. Так, Р.Болдуїн зауважує, що зосередження на суто економічних вигодах та бюджетних наслідках розширення дискредитує саму ідею європейської інтеграції. Політичні передумови розширення, на його думку, виходять з факту, що ЄС та сама ідея європейської інтеграції завжди були проектом політично обумовленим. Політичні зиски від динамічного розвитку та втілення ідеї європейської інтеграції поділяються ним на чотири категорії: міжнародна безпека (оскільки економічна інтеграція прискорює економічний розвиток і зменшує розбіжність у рівнях можливості та доходів у різних країнах, що іноді призводить до міжнародних конфліктів), внутрішня стабільність (через утвердження західноєвропейських концепцій, правових норм, демократичних інституцій та перспективи більш швидкого зростання добробуту всіх соціальних груп), підтримка демократії і реформ та геостратегічні переваги (якщо в процесі розширення регіон ЦСЄ стане невід'ємною складовою ЄС, він може відіграти роль мосту, що пов'яже ЄС із Росією та іншими країнами СНД)⁵.

Враховуючи прагнення України стати повноправним членом Євросоюзу, доцільно врахувати досвід наших сусідів – Польщі, Угорщини та інших країн ЦСЄ, які стали повноправними членами ЄС. Початком інтеграції країн ЦСЄ до ЄС стало підписання Європейських Угод, що за змістом були модифікованим варіантом Асоційованих Угод між ЄЕС та Мальтою, Кіпром і Туреччиною початку 1970-х років. Враховуючи новизну трансформаційних процесів у країнах ЦСЄ і відсутність чітких критеріїв їх опанування, розробка перших проектів тривала два роки і остаточний варіант проектів асоційованих угод був представлений на початку 1991 р.

Умови вступу до ЄС отримали назву Копенгагенських критеріїв і передбачають: Асоційовані держави Центральної та Східної Європи, які висловили таке прагнення, можуть стати членами ЄС. Вступ відбудеться за умов, якщо асоційована держава стане спроможною взяти на себе зобов'язання, що випливають із членства і відповідають економічним та політичним вимогам. Ці вимоги передбачають: стабільність інститутів, що є гарантами демократії, верховенство права, повага до прав людини і захист прав меншин – *політичний критерій*; існування ефективної ринкової економіки, а також спроможність витримати конкурентний тиск та дію ринкових сил у межах ЄС – *економічний критерій*; здатність взяти на себе зобов'язання членства, включаючи виконання завдань політичного, економічного та валютного союзу – *критерій членства (критерій *acquis communautaire*)*⁶.

Союз розробив загальну стратегію вступу країн ЦСЄ, головними компонентами якої стали: структуровані через відповідний інституційний механізм відносини з ЄС (так зване «партнерство для вступу»); розвиток Європейських угод; фінансова допомога за програмою PHARE; підготовка до інтегрування у внутрішній ринок відповідно до положень Білої книги (Біла книга Європейської Комісії з приводу підготовки країн Центральної та Східної Європи до інтеграції з внутрішнім ринком ЄС); подання Комісією документа «Порядок денний 2000», у

якому висвітлена думка Комісії щодо готовності кожної країни-кандидата розпочати переговори з ЄС про майбутній вступ (він був поданий у червні 1997 р. і спрямований на вдосконалення стратегії, що передує вступу)⁷.

Біла книга «Підготовка асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Європейського Союзу» була ухвалена Комісією ЄС у травні 1995 р. для забезпечення швидкого приведення законодавства 10 асоційованих із ЄС країн у відповідність до вимог внутрішнього ринку в 23 його ключових секторах. Цей посібник для асоційованих країн у підготовці їхньої економіки до функціонування в умовах єдиного європейського ринку, по-перше, подає перелік законодавчих актів щодо внутрішнього ринку, що є ключовим на ранніх етапах підготовки до вступу; по-друге, визначає послідовність заходів, яких мають ужити асоційовані країни; по-третє, містить перелік інституційних питань, пов'язаних із втіленням у життя рекомендацій Білої книги. Головне значення Білої книги полягає в тому, що вона встановлює основні елементи *acquis*, до яких має бути адаптовано законодавство держави-кандидата саме у сфері внутрішнього ринку Євросоюзу. Загалом Біла книга являє собою довідник для використання асоційованими країнами, її положення не мають зобов'язального характеру, хоча значення цього документа як путівника на шляху до вступу у Євросоюз не слід недооцінювати⁸.

За досить тривалий час жодна з країн – заявників не змогла інкорпорувати велику частину законодавства Євросоюзу щодо внутрішнього ринку у своє внутрішнє законодавство⁹. Основні кроки з адаптації внутрішнього законодавства мали бути зроблені безпосередньо перед приєднанням – згідно з установленим графіком і процедурою європейського нагляду за процесом адаптації.

Щодо практики реалізації асоційованими країнами ЦСЄ актів Євросоюзу, включених до Білої книги, то вона зводилася здебільшого до рецепції положень постанов інститутів останнього. Незважаючи на створення в цих країнах відповідних парламентських та урядових структур, покликаних займатися гармонізацією внутрішнього права з правом Євросоюзу, їхня роль фактично обмежувалась ухваленням перекладених національною мовою постанов європейських інтеграційних організацій. Такий підхід до гармонізації внутрішнього законодавства з правом Євросоюзу дістав назву «революційного»¹⁰.

Проте головним для ЄС залишається те, що розширення має відбутися без заперечення процесу подальшої внутрішньої інтеграції країн-членів Євросоюзу. Спроможність ЄС абсорбувати нових членів, одночасно підтримуючи динаміку європейської інтеграції, є важливим фактором спільного інтересу як для країн-членів ЄС, так і держав-кандидатів¹¹. Тому виник підхід так званого диференційованого або часткового членства країн-претендентів. Головна ідея такого підходу полягає в обмеженні участі країн-кандидатів в окремих сферах діяльності Союзу, що залишається на сьогодні єдиним засобом збереження інтеграційних темпів розвитку, не вдаючись до кардинального збільшення бюджету. Такий підхід призводить до ускладнення механізму прийняття рішень на основі комплексної згоди, яка дає можливість пошуку компромісів між державами, взаємних поступок в різних взаємозалежних сферах діяльності, а також створює додаткові проблеми інституційного характеру. Тобто нові держави-члени повинні абсорбувати весь *acquis communautaire*, дотримуватися стандартів ЄС, але в деяких сферах діяльності Союзу мають підкорятися рішенням, прийнятим без їхньої прямої згоди, оскільки на час їхньої адаптації їх участь у цих галузях обмежили. Та не

слід забувати про консультативний механізм підготовки та прийняття рішень всередині ЄС і те, що під час адаптації новачки продовжують розвиватися в згаданих галузях, а деякі рішення ЄС для них лише відстрочено на цей час, що не знімає з них зобов'язань у цих сферах.

Після визначення критеріїв членства постала проблема опрацювання критеріїв перевірки досягнення копенгагенських критеріїв членства, оскільки останні виявилися надто широко сформульованими й складними для виконання країнами ЦСЄ, що сприяло еволюції інституційних відносин ЄС та країн ЦСЄ у рамках так званої стратегії вступу, що формувалася на саммітах в Ессені (1994) та Люксембурзі (1997). В основу стратегії було покладено імплементацію внутрішніх норм та правил ЄС асоційованими членами. Політичною основою стратегії були структуровані відносини асоційованих партнерів з інституціями Євросоюзу, які заохочували до участі у дискусіях в площині взаємних інтересів та вели до спільного прийняття політичних рішень. Протягом року від початку реалізації стратегії вступу вісім з десяти країн ЦСЄ подали заяви про набуття повноправного членства.

Переговори про вступ розпочалися з 1996 р., згідно з рішенням Міжурядової конференції. Єврокомісії було доручено проаналізувати передбачувані наслідки розширення Союзу і дати оцінку стану реформування інституцій у кожній країні-кандидаті (підготувати так звані *Avis – Висновки*)¹².

Знаковим документом щодо подальшого розвитку процесу євроінтеграції і наслідків розширення ЄС стала опублікована 16 червня 1997 р. доповідь Єврокомісії «Порядок денний 2000», в якій визначено підходи політичних інституцій Євросоюзу до співробітництва з країнами ЦСЄ – кандидатами на вступ до ЄС і куди увійшли і *Висновки (Avis) Єврокомісії про стан трансформації у кожній з держав-кандидатів*. Головною метою даного документа був не лише контроль за відповідністю результатів економічного та політичного реформування в державах-претендентах на членство в Євросоюзі, а й довготривале прогнозування щодо подальшого інтеграційного потенціалу кандидатів. За результатами *Висновків* п'ять країн-кандидатів були запрошені до початку переговорів – Чехія, Естонія, Угорщина, Польща і Словенія, пізніше Кіпр. До другої хвилі запрошені Болгарія, Словаччина, Румунія, Латвія і Литва¹³.

Згідно із стратегією Порядку денного 2000 про індивідуальний підхід до країн-кандидатів на додаток до Європейських Угод запропоновано кожній з них підписати Партнерську Угоду зі вступу, які з-поміж іншого визначали рекомендації щодо запровадження пріоритетних розділів права ЄС і визначали розміри цільового фінансування з боку ЄС.

Вже на Гельсінському самміті (грудень 1999 р.) було прийняте рішення про початок переговорів про вступ у лютому 2000 р. із Словаччиною, Болгарією, Румунією, Литвою, Латвією та Мальтою. Рішення Брюссельського самміту (24-25 жовтня 2002 р.), підтвержені в Копенгагені в грудні 2002 р., констатували, що десять країн-кандидатів виконали політичні вимоги, здатні завершити виконання економічних вимог та обов'язків щодо членства та підтвердили готовність до вступу в Афінах у травні 2004 р.

Таким чином, процес розширення ЄС супроводжувався не тільки економічними, а й політичними проблемами, пов'язаними з необхідністю вироблення єдиних критеріїв вступу, враховуючи нові політичні реалії. Це вимагало від Союзу вироблення нової стратегії розширення та запровадження уніфікованих політичних та

економічних критеріїв вступу, які отримали назву Копенгагських. Нова стратегія будувалася на таких критеріях: міжнародна безпека, внутрішня стабільність Євросоюзу, підтримка демократії та реформ у регіоні ЦСЄ через формування єдиного європейського політичного простору, геостратегічні переваги; розширення поступове та поетапне, з мінімальними негативними наслідками вступу нових країн.

Слід зазначити, що в цілому реалізація асоційованими країнами ЦСЄ актів Євросоюзу, включених до Білої книги, зводилися здебільшого до рецепції положень постанов інститутів останнього, що не могло не позначитися на якості та ефективності запровадження цих актів.

Варто зазначити, що проблеми у дотриманні копенгагенських вимог країнами-кандидатами ЦСЄ залишаються, особливо щодо застосування критерію *acquis*. Отже окрім складного механізму його імплементації, значних затрат, існують ще проблеми політичного та юридичного характеру, що вимагають під час перегляду Основних законів країн та пов'язаних з цим референдумів, що одразу спричиняє проблему людського фактору. Тому Рекомендаціями Єврокомісії запроваджуються положення перехідного періоду, під час якого здійснюватиметься моніторинг за дотриманням взятих на себе зобов'язань новими членами ЄС після їх приєднання, головна ідея якого полягає в обмеженні участі країн-кандидатів в окремих сферах діяльності Союзу. Позитивним є те, що процес уніфікації критеріїв щодо країн-кандидатів ЦСЄ на вступ та процедури контролю за дотриманням виконання цих критеріїв, еволюціонував від пошуку уніфікованих рішень для в'язного регіону на користь пошуку індивідуалізованих моделей.

1. Treaty on European union. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1993. – Art. O. **2.** Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Communities and Certain Related Acts. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. – Art. F. **3.** Ковальова О. Політико-правові і процедурні питання вступу до Європейського Союзу // Право України. – 2003. – №4. – С. 119. **4.** Ковальова О. Цит. праця. – С. 120. **5.** Baldwin R. Towards an Integrated Europe. – London: Centre for Economic Policy Research, 1994. – 234 p. **6.** The European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993: Presidency Conclusions. – The European Councils: Conclusions of the Presidency 1992 – 1994. – Brussels: European Commission, Directorate-General for Information, 1995. – P. 79-80. **7.** Таттам А. Право Європейського Союзу. – К., 1998. – С. 356. **8.** Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика). – К., 2002. – С. 285. **9.** Шевчук С. Ніщський договір та розширення ЄС. – К., 2001. – С. 17. **10.** Preston C. Poland and EU Membership: Current Issues and Future Prospects // Journal of European Integration. – 1998. – V.21, №2. – P. 159. **11.** Нелмія Г. Вступ України до Європейського Союзу (ЄС) // Критерії членства в СОТ, ЄС та НАТО. Інтеграційні перспективи України. – Інститут Євро-Атлантичного співробітництва. – К., 2003. – С. 42. **12.** The European Council in Madrid, 15–16 December 1995: Presidency Conclusions. – The European Council: Conclusions of the Presidency 1995. – Brussels: European Commission, 1995. – P. 46-59. **13.** Agenda 2000. – European Commission (1998b) // http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.html.