

Гірман Алла Павлівна

Європейська інтеграція: ретроспективний погляд

УДК 327

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-spec.6>

Гірман Алла Павлівна
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародних
економічних відносин та регіональних
студій Університету митної справи
та фінансів
вул. Володимира Вернадського, 2/4,
Дніпро, Україна

Статтю присвячено процесам європейської інтеграції. Метою було дослідження феномену гнучкої інтеграції в Європейському Союзі, зокрема шляхом зіставлення теоретичної і законодавчої бази з практикою її імплементації. Завданням статті було здійснення аналізу світового досвіду формування й реалізації інтеграційної державної політики. У статті використано філософські, загальнонаукові та спеціально-наукові підходи й методи.

Автором запропоновано ретроспективний погляд на події та процеси, які супроводжували об'єднання європейських держав у єдину могутню структуру сучасного типу.

Розглянуто початкові етапи інтеграції в економічній сфері зі створення надкартелю у виробничих галузях та поширення цього процесу на інші галузі, насамперед атомну. Також акцентовано на створенні митного союзу та спільного ринку, формуванні об'єднаної валютної бази і, як наслідок, укладенні Шенгенської угоди, яка ліквідувала прикордонний контроль на внутрішніх кордонах об'єднання. Особливу увагу приділено процесам інституалізації об'єднаних зусиль країн – учасниць Європейського Союзу та розширенню співпраці на нові сфери: зовнішню політику й оборону, внутрішню політику та правосуддя.

Автор також аналізує включення проблематики прав і свобод у нормативну базу та практичну діяльність Європейського Союзу, що було зафіксовано в Маастрихтському договорі.

Для країн, які залишалися поза Європейським Союзом, він ставав центром сильного тяжіння. Вступ до нього приваблював очевидними вигодами й перевагами, перебування за його межами загрожувало цілком відчутними матеріальними та політичними втратами, не кажучи вже про втрачені можливості.

Європейський Союз перетворився на наднаціональне утворення, яке володіє єдиною територією із загальним кордоном, владними та керуючими органами.

У статті зазначено, що аналіз світового і європейського досвіду з питань реалізації інтеграційної державної політики є важливим для використання в українській державно-управлінській практиці. Йдеться про механізми формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції, зокрема політичний, фінансово-економічний, організаційно-адміністративний, інституційно-правовий, інформаційно-комунікаційний, які повинні функціонувати не розрізнено, а системно, доповнюючи та координуючи один одного.

Ключові слова: співпраця, інтеграція, Європейський Союз, інтеграційна державна політика, об'єднання, імплементація.

Вступ. Коли У. Черчілль у вересні 1946 р., виступаючи в Цюрихському університеті, зауважив: «Ми повинні створити щось на зразок Сполучених Штатів Європи», – мало хто з тих, хто слухав його, уявляв, чи буде ця не вперше висловлена ідея цього разу втілена, а якщо й так, то коли, як і ким. З того часу європейська інтеграція пройшла шлях від міждержавної картельної угоди через низку проміжних ступенів до певної подоби конфедерації національних держав, від об'єднання 6 країн (3 великих, 2 малих та 1 мікроскопічної) до конгломерату 27 держав, що об'єднав майже всю територію Західної, Центральної, Східної Європи та навіть деякі республіки колишнього СРСР.

Варто зазначити, що питання європейської інтеграції приваблювало увагу багатьох науковців і налічує значну кількість публікацій. Зокрема, варто згадати напрацювання Е. Гідденса, Ф. Тоді, С. Хантінгтона, Д. Хубера, Б. Розамонд, Д. Сіджанського [1–6] та інших авторів.

Мета статті – дослідити феномен гнучкої інтеграції в Європейському Союзі (далі – ЄС), зокрема шляхом зіставлення теоретичної і законодавчої бази з практикою її імплементації. Своєю чер-

гою завданням було здійснення аналізу світового досвіду формування й реалізації інтеграційної державної політики.

Методи дослідження. У статті використано філософські, загальнонаукові та спеціально-наукові підходи й методи, а саме: метод аналізу документів, структурно-функціональний аналіз – під час дослідження сутності, основних принципів і категорій євроінтеграційної політики, порівняльний аналіз – у процесі визначення та зіставлення прогресивних світових тенденцій формування й реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Також застосовувався історичний підхід, що є загальним методом дослідження, який виходить з історичної парадигми та чинників (політичних, економічних, соціальних, культурних тощо), що впливають на суспільний розвиток, і допомагає відстежувати такий вплив у часовому просторі, передбачати й аналізувати його еволюцію.

Результати. Європейська інтеграція просува-лася не за дорожньою картою. Її протагоністи приймали рішення, які, як їм здавалося, відповідали вимогам моменту. Іноді їх доводилося коригувати.

Не дарма інтеграційний процес розтягнувся на цілу епоху, і перед ним, імовірно, ще не менш тривалий історичний шлях. Позначимо основні напрями та віхи інтеграційного процесу.

Він почався (і згодом найбільше просунувся) в економічній сфері зі створення надкартелю у виробничих галузях, базових у тій індустріальній системі, яка була успадкована після закінчення війни. У 1952 р. набрав чинності Паризький договір шести країн (Франції, Західної Німеччини, Італії та країн Бенілюксу) про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі (далі – ЄОВС). Досвід виявився економічно ефективним і спонукав до поширення інтеграції на інші галузі, насамперед атомну, значення якої швидко усвідомлювалося, а створення почалося з нуля. У 1957 р. тією самою шісткою держав було укладено Римські договори, що засновували Європейське економічне співтовариство (далі – ЄЕС) та Європейське співтовариство з атомної енергії (далі – Євроатом). Так було дано старт руху до митного союзу та спільного ринку – вільного переміщення в межах союзу товарів і послуг, капіталів та громадян.

Творці об'єднаної Європи йшли неходженими шляхами. І не дивно, що до конструкцій небаченого утворення підходили спочатку повільно, домовляючись про цілі та вибираючи засоби їх досягнення, освоюючись на кожному досягнутому рубежі. При цьому майже кожен крок на шляху інтеграції виявлявся недостатнім для вирішення проблем, що виникали, і потрібно було йти далі, інколи змінюючи напрям.

Щоб просунути процес економічної інтеграції, необхідно було полегшити переміщення людей через кордони та створити об'єднану валютну базу. У результаті до кінця 1980-х – початку 1990-х рр. завершилося створення Митного союзу та об'єднаного ринку. У липні 1995 р. набула чинності Шенгенська угода, яка ліквідувала прикордонний контроль на внутрішніх кордонах об'єднання. Першими її учасниками стали сім держав, до яких згодом приєдналася більшість європейських країн. Економічне об'єднання набуло й валютного складника. Випробувавши низку проміжних рішень, перейшли до єдиної валюти – євро. Курси національних валют були жорстко зафіксовані до євро (та один до одного). Функції валютного регулювання від центральних банків країн, що увійшли до зони євро, перейшли до Європейського центрального банку. З 2002 р. єдиною валютою в готівковому обігу більшості країн Європейського Союзу став євро. Ніщо інше не могло так сприяти становленню європейської ідентичності у свідомості громадян країн, що об'єднуються, як право безвізового перетину кордонів та загальна валюта.

Логіка інтеграційного процесу вимагала певного обмеження державного суверенітету на користь наднаціональних інститутів та відповідного розви-

тку інституційної структури об'єднання. Спочатку інтеграція розгорталася переважно у сфері економіки та на основі міжурядових угод. Однак уже в перших інтеграційних об'єднаннях – ЄОВС, ЄЕС, Євроатом – було закладено в ембріональному виді наддержавні інституції. У 1974 р. до структури ЄЕС введено найвищий постійно діючий орган – Європейську раду. Вищі керівники держав-членів на своїх самітах і раніше ухвалювали стратегічні рішення, що визначали розвиток союзу. Згодом такі зустрічі стали регулярними та були інституціалізовані. У 1979 р. відбулися також перші прямі вибори до Європейського парламенту, які підвищили його статус (до того депутати Парламентської асамблеї делегувалися національними парламентами).

«Зоряним часом» європейської інтеграції стали 1990-ті рр. Укладений у 1992 р. Маастрихтський договір підняв європейську інтеграцію на більш високий щабель. Усі інститути трьох Співтовариств, започаткованих у 1950-х рр., були злиті в єдину – в економічній і валютний союз, при цьому їхні повноваження розширилися. Об'єднання отримало нову назву – Європейський Союз, а його громадяни, окрім свого національного, також загальноєвропейське громадянство. Відповідальність союзу було поширено договором на дві нові сфери – зовнішню політику й оборону, внутрішню політику та правосуддя. До реформування ЄС у цих сферах підійшли обережно. У договорі було передбачене «можливе оформлення надалі загальної оборонної політики, яка могла би привести із часом до створення спільних сил оборони».

Конструкт європейської інтеграції продовжував добуватися в Амстердамі (1997 р.) та Ніцці (2000 р.). Амстердамський договір відніс до компетенції Європейської ради основні напрями спільної зовнішньої політики та політики оборони й безпеки. Принципові рішення могли прийматися лише на основі консенсусу. Однак якщо такі рішення прийняті, їх конкретизація та способи реалізації можуть бути віддані на розгляд кваліфікованої більшості [4]. Розроблення та реалізація спільної зовнішньої політики у структурах ЄС надалі набули значного розвитку. Що ж до спільної оборони, то вона й досі забезпечується переважно силами Організації Північноатлантичного договору (НАТО).

Винятково важливим критерієм для допуску в ЄС нових членів та в його відносинах із державами, що розвиваються, і країнами пострадянського простору є проблема прав людини та фундаментальних свобод. У цій сфері ЄС діяв разом із Радою Європи, заснованою в 1949 р. Затверджена Радою Європи в 1950 р. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ), у якій було зафіксовано 18 основних свобод, була своєрідним орієнтиром під час вирішення практичних питань формування й розвитку ЄС.

Включення проблематики прав і свобод у нормативну базу та практичну діяльність ЄС було зафіксоване в Маастрихтському договорі 1992 р. Із цього часу положення про обов'язкове дотримання прав людини почало входити до всіх торгово-економічних угод ЄС із третіми країнами.

У 1993 р. на Копенгагенському саміті ЄС були сформульовані критерії-умови щодо дотримання прав і свобод, на відповідність яким повинні були перевірятися країни, що бажають вступити до ЄС. У 1997 р. в Амстердамському договорі вперше з'явилася норма, відповідно до якої держава, яка порушує права й свободи, рішенням кваліфікованої більшості може бути позбавлена права голосу в ЄС. У 2000 р. було затверджено Хартію, де правові позиції ЄС викладалися в розгорнутому вигляді. До неї були внесені всі основні індивідуальні, громадянські, політичні, соціальні та економічні права, почерпнуті з документів Ради Європи та інших джерел. Еталонні норми про права й свободи ЄС наполегливо запроваджує в усі угоди про торгівлю та розвиток із країнами, що розвиваються [5]. У такий спосіб реалізується цивілізаційний вплив ЄС на інших континентах.

Критики Європейського Союзу зазвичай зосереджують увагу на відхиленнях реального суспільного життя в європейських країнах від принципів, декларованих у його основоположних документах. Звичайно, не тільки у країнах з іншими соціокультурними стереотипами, а й у самому ЄС та навіть у головних його центрах є розрив між законодавчо закріпленими передовими нормами та повсякденною практичною діяльністю. Однак варто зазначити, що права людини, які спочатку стояли начебто за кадром основних документів ЄС, унаслідок тривалого процесу вдосконалення нормативної бази перетворилися на одну з основних конструкцій політико-правової системи ЄС. Намаганнями ЄС більшою мірою, ніж будь-якої іншої організації, у міжнародному праві недотримання фундаментальних прав і свобод не може бути захищене дотриманням національно-державного суверенітету. Тим країнам, які вступали до ЄС, пред'являли жорсткі вимоги щодо дотримання прав і свобод.

Паралельно з поглибленням європейської інтеграції та розвитком наддержавних інститутів відбувався процес територіального розширення ЄС. Для країн, які залишалися поза ЄС, він ставав центром сильного тяжіння. Вступ до нього приваблював очевидними вигодами й перевагами, перебування за його межами загрожувало цілком відчутними матеріальними та політичними втратами, не кажучи вже про втрачені можливості.

У 1973 р. до ЄЕС вступили Великобританія та Данія, які належали з 1960 р. до конкуруючого об'єднання семи європейських держав, а також Ірландія, яка до того не входила в жодне

з об'єднань. Тодішні британські політики, які ревно оберігали суверенітет своєї країни, раціонально оцінивши переваги й недоліки приєднання до інтеграційного угруповання, що лідирувало в Європі, вважали, що ЄС беззаперечно сприяє економічному розвитку країни та краще забезпечує її національні інтереси. У європейському інтеграційному процесі це була переломна подія: стало очевидно, що віднині територіальне розширення ЄС – питання часу.

Розширенню ЄС сприяли політичні зміни в Європі, наприклад крах диктатур. До 2005 р. кількість країн – членів ЄС збільшилася до 28. У результаті ЄС прийняв майже всі європейські країни на захід від кордонів колишнього СРСР (а в Балтії навіть перевершив їх). Він став також сильним центром тяжіння для багатьох неєвропейських країн, з якими були укладені угоди про допомогу та асоційовані зв'язки. Вступ до ЄС обіцяв і країнам, які належали до ядра інтеграції, і новоприбульцям не лише економічний, а й політичний вигреш.

У ЄС загалом обачно підійшли до адаптації нових країн до членства в союзі. Особлива увага була приділена допомозі у пристосуванні національного законодавства вступників до законів ЄС, а через Європейський банк реконструкції та розвитку фінансувалися інвестиційні проекти у країнах-претендентах. Проте країни, що вступають, перш ніж стати повноправними членами об'єднання, мали пройти своєрідний випробувальний термін. З ними укладалася угоди про асоціацію, щоб підготувати їх відповідність сформульованим у 1993 р. Копенгагенським критеріям (наявність стабільних інститутів, які гарантують демократію та правовий порядок, існування конкурентної ринкової економіки тощо) і критеріям, що містилися в Маастрихтському договорі (бюджетний дефіцит не більше ніж 3%, державний борг не більше ніж 60% ВВП тощо).

Хоча інтеграція в політичній і правовій сферах відставала від того, що досягнуто в економіці, ЄС перетворювався на наднаціональне утворення, яке володіє єдиною територією із загальним кордоном, владними та керуючими органами. У структурах ЄС приймалися стратегічні рішення щодо широкого кола питань, які стосуються спільних цінностей та інтересів європейських народів. На подальший рух працювали накопичений досвід, зближення народів і сама інерція руху. На передній план висувалося закріплення структур ЄС на конституційному рівні. Однак розроблення та просування до прийняття Європейської Конституції не мало успіху.

Проте цілісний конституційний текст, у якому оновлена структура об'єднання була представлена в системному вигляді, замінили серією різноманітних поправок до установчих договорів колишнього союзу. Скоригований Лісабонський договір просунув ЄС до конституціоналізації, позначив

перспективу виходу до власне європейського права та перетворення союзу держав на наддержавне утворення, що включає елементи конфедерації або навіть федерації.

До найважливіших досягнень Лісабонського договору варто віднести наділення ЄС власною правосуб'єктністю, удосконалення системи органів союзу, які мають владні повноваження, та збагачення правової основи ЄС фіксацією цінностей, які притаманні європейській цивілізації. До них віднесено людську гідність, свободу, демократію, рівність, правову державу та права людини (включно з правами меншин). Порушення цих принципів будь-яким членом ЄС може спричинити застосування санкцій.

У наявних оцінках ЄС як політичного союзу та його політики помітні позитивні й негативні аспекти. Так, на думку Д. Сіджанські, європейська інтеграція – це «мирна революція», яка «докорінно змінила хід історії»; на переконання Е. Гідденса, це «наступальна операція», метою якої є «розширення національних горизонтів і підвищення продуктивності без втрати політичної легітимності» [1].

Варто зауважити, що початкові проінтеграційні фактори, що рухають загальноєвропейський процес, зазнали серйозної еволюції. Вагоме значення зберігають геополітичний і гео економічний параметри, проте їх наповнення, просторова локалізація та масштаби суттєво змінилися. У постбіполярний період Європейським Союзом спробували заповнити геополітичний вакуум, що утворився в Центральній і Східній Європі після розпаду радянської блокової системи, – такою мотивацією багато в чому зумовлювалося радикальне розширення. Також виявилось прагнення ЄС брати участь у світовій політиці як єдиний актор із власними цілями та інтересами.

У постбіполярний період зник як такий ідеологічний виклик – один із ключових стимуляторів європейської інтеграції в західній інтерпретації. Водночас «радянська загроза», яка багато в чому уособлювалася з ним, трансформувалася в політичних колах Європи в геополітичну загрозу з боку Росії, на сферу впливу якої ЄС почав рішучий наступ.

Європейська інтеграція зберігає потенціал поступального розвитку, проте багато буде залежати й від розбудови геополітичної стратегії ЄС.

Висновки. Підсумовуючи, можна стверджувати, що аналіз світового та європейського досвіду з питань реалізації інтеграційної державної політики є важливим для використання в українській державно-управлінській практиці. Ідеться про механізми формування й реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції (політичний, фінансово-економічний, організаційно-адміністративний, інституційно-правовий, інформа-

ційно-комунікаційний), які мають функціонувати не розрізнено, а системно, доповнюючи та координуючи один одного.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гідденс Е. Майбутнє європейської соціальної моделі. Київ : Заповіт, 2006. 56 с. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/06827.pdf>.
2. Тоді Ф. Нарис історії Європейського Союзу / пер. з англ. М. Марченко. Київ : К.І.С., 2001. 142 с.
3. Huntington S. The Clash of Civilizations and the Remarking of World Order. London : Touchstone, 1998. 367 p.
4. Huber D. A decade which made history: The Council of Europe 1989–1990. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 1999. 286 p.
5. Rosamond B. Theories of European Integration. Basingstoke : Macmillan Press Ltd., 2000. 232 p.
6. Sidjansky D. L'avenir fédéraliste de l'Europe: La Communauté européenne, des origines au Traité de Maastricht. Paris : Presses universitaires de France, 1992. 474 p.
7. Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts (October 2, 1997). *Official Journal of the European Communities*. 1997. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997M/TXT&rid=1>

REFERENCES:

1. Hiddens, E. (2006). *Maibutnie yevropeiskoi sotsialnoi modeli [The future of the European social model]*. Kyiv: Zapovit, 56 p. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/06827.pdf> [in Ukrainian].
2. Todi, F. (2001). *Narys istorii Yevropeiskoho Soiuzu [Essay on the history of the European Union]*, transl. from English M. Marchenko. Kyiv: K.I.S., 142 p. [in Ukrainian].
3. Huntington, S. (1998). *The Clash of Civilizations and the Remarking of World Order*. London: Touchstone, 367 p. [in English].
4. Huber, D. (1999). *A decade which made history: The Council of Europe 1989–1990*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 286 p. [in English].
5. Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan Press Ltd., 232 p. [in English].
6. Sidjansky, D. (1992). *L'avenir fédéraliste de l'Europe: La Communauté européenne, des origines au Traité de Maastricht [The federalist future of Europe: The European Community, from its origins to the Treaty of Maastricht]*. Paris: Presses universitaires de France, 474 p. [in French].
7. n/a (1997). Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts (October 2, 1997). *Official Journal of the European Communities*. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997M/TXT&rid=1> [in English].

European integration: a retrospective view

Girman Alla Pavlivna

PhD in Political Science, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Labor Economics and Social Relations
University of Customs and Finance
Volodymyr Vernadsky str., 2/4,
Dnipro, Ukraine

The article is devoted to the processes of European integration. The goal was to study the phenomenon of flexible integration in the European Union, including by comparing the theoretical and legislative framework with the practice of its implementation. The task of the article was to analyze the world experience of the formation and implementation of integration state policy. Philosophical, general scientific and special scientific approaches and methods are used in the article.

The author offers a retrospective view of the events and processes that accompanied the unification of European states into a single powerful structure of the modern type.

The initial stages of integration in the economic sphere with the creation of a supercartel in the production industries and the spread of this process to other industries, first of all to the nuclear industry, are considered. Attention is also focused on the creation of a customs union and a common market, on the formation of a unified currency base and, as a result, on the conclusion of the Schengen Agreement, which eliminated border controls on the internal borders of the union. Particular attention is paid to the processes of institutionalization of the unifying efforts of EU member states and the expansion of cooperation to new areas: foreign policy and defense, internal policy and justice.

The author also analyzes the inclusion of the issue of rights and freedoms in the regulatory framework and practical activities of the European Union, which was recorded in the Maastricht Treaty.

For the countries that remained outside the Union, the European Union became a center of strong attraction. Access to it was attractive with obvious benefits and advantages, staying on its board threatened quite tangible material and political losses, not to mention lost opportunities.

The European Union has turned into a supranational entity, possessing a single territory with a common border, with power and governing bodies.

The article states that the analysis of world and European experience in the implementation of integration state policy is important for use in Ukrainian state management practice. It is about the mechanisms of formation and implementation of state policy in the field of European integration: political, financial-economic, organizational-administrative, institutional-legal, informational-communication, which should not function separately, but systematically, complementing and coordinating each other.

Key words: cooperation, integration, European Union, integration state policy, unification, implementation.