

УДК 341

**МИХАЙЛОВА О. С.,**

здобувач

Науково-дослідного інституту державного будівництва

та місцевого самоврядування

Національної академії правових наук України

## МЕХАНІЗМ ПОСИЛЕНОЇ СПІВПРАЦІ ТА ЙОГО ЕВОЛЮЦІЯ В ТЕКСТАХ УСТАНОВЧИХ ДОГОВОРІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Анотація.** Стаття присвячена визначенню поняття та змісту механізму посиленої співпраці в рамках ЄС. Міститься аналіз джерел права, які регулюють правові аспекти його реалізації. Розглядаються основні етапи механізму посиленої співпраці та їхній зміст. Досліджується практика посиленої співпраці, що склалася між державами – членами Європейського Союзу, і проблеми ефективності її реалізації в ЄС.

**Ключові слова:** Європейський Союз, тісніша співпраця, посилена співпраця, Амстердамський договір, Лісабонський договір.

**Постановка проблеми.** Досягнення цілей Європейського Союзу (далі – ЄС) і реалізація різноманітних політик ЄС, що не належать до виключної компетенції ЄС і спільної зовнішньої політики й політики безпеки, є складним процесом. Суверенні держави – члени ЄС досить часто відмовляються від повномасштабної участі в цих політиках через різні причини як політичного, так і економічного характеру. Однак необхідність досягнення цілей, що закріплені в Установчих договорах, спонукає держави до пошуку оптимальних шляхів, які відповідали б загальній меті ЄС і внутрішнім інтересам цих держав. Механізм посиленої співпраці, запроваджений в Амстердамському договорі 1997 р., є одним із досить гнучких засобів, за допомогою яких держави досягають цілей, що передбачені в Установчих договорах, коли можливість спільних дій є проблематичною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти механізму посиленої співпраці висвітлювали такі вітчизняні та західні автори, як Б. де Вітте, О. Буторіна, М. Василенко, Л. Ентін, К. Ехлерманн, С. Кашкін, А. Клеміна, Г. Кортенберг, А. Мізіроллі, В. Муравйов, А. Стабб, Б. Топорнін, О. Трагнюк, А. Цедель, А. Четверікова, І. Яковюк. Одночасно питання причин наявності механізму посиленої співпраці, практика та подальші перспективи його використання, проблеми які виникають у ході його реалізації, у літературі майже не розглянуті.

**Метою статті** є дослідження еволюції механізму посиленої співпраці в рамках ЄС і аналіз порядку й умов його здійснення, основних принципів і проблем, що можуть виникнути під час його встановлення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Суть механізму посиленої співпраці полягає в тому, що він дозволяє заінтересованим державам – членам ЄС розвивати більш тісну інтеграцію з різних питань без внесення поправок в Установчі договори й приймати інститутам ЄС правові акти й інші заходи тільки щодо заінтересованих учасників [1, с. 321]. Його реалізація здійснюється під егідою Європейського Союзу, через європейські інститути та процедури й ставить собі за мету прискорити будівництво об'єднаної Європи для найамбітніших держав-членів із можливістю приєднання до них держав – членів ЄС у будь-який час.

Перші дебати щодо можливості такої співпраці розпочалися ще в 1996 р. на міжурядовій конференції в Турині, коли стало зрозуміло, що є глибокі розбіжності між державами-членами щодо темпів і масштабів інтеграції. На конференції було запропоновано концепцію механізму, який забезпечить державам – членам ЄС право обирати напрями, в яких держави-члени бажають співпрацювати, за наявності можливості утримуватися від участі тим, хто в такій співпраці не зацікавлений і не бажає брати участь у розробленні актів у рамках відповідних політик. Передбачалося, що такий механізм може стати інструментом, який надасть можливість у процесі європейської інтеграції поєднувати різний рівень розвитку держав – членів Євросоюзу, таких, наприклад, як найбільш розвинені західно-європейські держави (представники «старої демократії») і менш розвинуті східноєвропейські держави – носії «нової демократії» [2, с. 128].

Доцільність закріплення відповідних положень в установчих договорах не викликала заперечень, але з приводу меж гнучкості такого механізму розгорілися бурхливі дискусії. Радикальним пропозиціям Франції й Німеччини, які прагнули до прискореної інтеграції, протистояла Великобританія, яка побоювалася, що в результаті активного використання процедури «тіснішої співпраці» вона втратить можливість застосовувати право вето з найбільш істотних питань і контроль за розвитком подій у рамках Союзу. Компромісний підхід був розроблений країнами Бенілюксу, які запропонували дев'ять критеріїв, за умови дотримання яких «тісніша співпраця» може бути розпочата.

Назва механізму, як і його зміст із моменту першого свого закріплення, зазнала декількох змін. Так, у проекті Амстердамського договору 1997 р. уперше з'явився розділ із робочою назвою «Гнучкість» («Flexibility»), який реально відображає суть питання, що розглядається, при цьому його остаточний текст містив термін «Тісніша співпраця» («Closer cooperation»). Це положення дозволяло державам – членам ЄС, що мають намір налагодити таку співпрацю, використовувати між собою інститути і механізми, запропоновані Договором про Європейський союз (далі – ДЄС). Передбачалося, що співпраця має включати в себе більшість держав-членів і не вплива-

ти на компетенцію, права й обов'язки держав, які не беруть у ній участі. Це означало можливість для права ЄС розвиватися шляхом прийняття відповідного рішення державами за відсутності передбаченої Установчими договорами достатньої більшості під час голосування [3, с. 219].

Одночасно зниження порогу необхідної кількості голосів могло викликати певні протиріччя, оскільки підвищувалася можливість для учасників розробляти закони «для себе», виключаючи інші держави-члени й створюючи таким чином дворівневе співтовариство. Для уникнення такої ситуації в ДЄС було передбачено низку гарантій. Так, тісніша співпраця могла застосовуватися тільки в якості останнього засобу, коли в рамках Ради ЄС було встановлено, що цілей, поставлених перед ЄС, неможливо досягти в розумний термін шляхом застосування відповідних положень договорів. Будь-які встановлені заходи не повинні впливати на законодавство ЄС. Такий механізм міг застосовуватися лише в двох сферах: спільного ринку й міждержавної взаємодії у сфері поліцейського й правового співробітництва в кримінальних справах. Будь-яка тісніша співпраця підлягала схваленню одногосним рішенням Ради ЄС.

Ці обмеження призвели до того, що тісніша співпраця могла застосовуватися в дуже обмежених випадках. На практиці вона лише посилювала відсутність прозорості й ускладнювала процес прийняття рішень в ЄС, який на той час потребував спрощення [4].

Механізм тіснішої співпраці, установлений Амстердамським договором 1997 р., був удосконалений Ніццьким договором 2001 р., який з урахуванням майбутнього розширення Союзу ввів спрощений і уточнений порядок і отримав нову назву «посилена співпраця» («Enhanced Cooperation»). Відповідно до його змісту як мінімум вісім держав-членів, готових іти далі, аніж інші, на шляху об'єднання своїх зовнішньополітичних потенціалів, отримали право робити це в рамках ЄС із опорою на його можливості [5, с. 440]. Рішення про запровадження посиленої співпраці приймалося Радою ЄС за участю всіх держав-членів. Механізм поширив її застосування на сфери спільної зовнішньої політики й політики безпеки, що не охоплювалися колишньою редакцією ДЄС. Положення, яке передбачало можливість для будь-якої держави-члена блокувати процедуру встановлення співпраці Радою, було скасоване. Мінімальний поріг для його «запуску» був знижений до фіксованого числа – восьми держав-членів. [6, с. 6]. Проте зміна мінімальної кількості учасників до розширення ЄС у 2004 р. практично не відіграла ніякого значення, оскільки кількість держав – членів ЄС складала 15 країн. Одночасно скасування права вето у відповідних сферах істотно спрощувало процедуру. Усі питання вирішувалися в рамках органів ЄС, надаючи можливість усім державам-членам брати участь в їх обговоренні або приєднанні до посиленої співпраці в будь-який час [7, с. 8].

Після прийняття поправок і доповнень обсяг відповідного розділу Договору про Європейський Союз збільшився в два рази. Ніццький договір поширив дію механізмів цієї концепції на всі три опори ЄС, для кожної

з яких діяли різні процедури прийняття рішень. Якщо щодо другої та третьої опор застосовувався метод міжурядового співробітництва, а право законодавчої ініціативи належало Комісії та державам – членам ЄС, то в межах першої опори використовувався так званий «метод Співтовариства», за якого роль інститутів ЄС була визначальною, рішення у сферах, що сюди належали, могли прийматися лише на рівні Співтовариства, і тільки Комісія могла запропонувати законопроекти Раді та Парламенту.

Ніццьким договором були уточнені й розширені критерії, що беруться до уваги під час ініціювання пропозиції про початок посиленої співпраці, яка згідно з новим тлумаченням договору повинна застосовуватися тільки в якості «останнього засобу», коли поставлені цілі не можуть бути досягнуті за допомогою звичайних інституційних механізмів. Особливо слід відзначити підвищення ролі Європейської комісії і Європейського парламенту в підготовці позиції Ради, яка видає дозвіл кваліфікованою більшістю голосів. Послідовність дій і їх сумісність із політиками ЄС повинні бути забезпечені скоординованими зусиллями Ради й Комісії. З урахуванням приєднання країн Центральної й Східної Європи до Європейського Союзу Ніццький договір підкреслював, що посилена співпраця залишається актуальною для всіх держав-членів. Договір закріпив дії та процедури, за допомогою яких зацікавлені держави-члени можуть приєднатися до вже розпочатої співпраці [8, с. 5].

Незважаючи на новації, унесені Ніццьким договором, процедура, на жаль, більш ефективною не стала. Тому Лісабонський договір 2007 р. вніс нові зміни й умови, щоб запобігти проведенню невдалих переговорів для встановлення механізму посиленої співпраці, у процесі яких витрачалося багато зусиль на досягнення компромісу, що негативно впливає на інтереси Союзу й процес інтеграції [9, с. 27]. Новий договір закріпив, що посилена співпраця є крайнім засобом, якщо Рада встановить, що цілі, які переслідуються цим співробітництвом, не можуть бути в розумний термін досягнуті Союзом у цілому, за умови, що в ньому беруть участь не менше дев'яти держав-членів.

З урахуванням унесених Лісабонським договором змін у процесі реалізації механізму посиленої співпраці умовно можна виділити такі три етапи, кожен з яких характеризується своїми умовами та принципами. По-перше, це ініціатива держав-членів, які мають звернутися з відповідним запитом до Комісії. Держави можуть співпрацювати в одній зі сфер, охоплених установчими договорами, за винятком питань, що стосуються виключної компетенції ЄС і спільної зовнішньої політики й політики безпеки (далі – СЗПБ). Якщо держави бажають співпрацювати в галузі СЗПБ, вони мають провести консультації з Високим представником ЄС із закордонних справ і політики безпеки. Така співпраця не може створювати перешкод внутрішньому ринку або економічній, соціальній і територіальній єдності, дискримінації в торгівлі між державами-членами та спотворювати конкуренцію між ними. Але оскільки посилена співпраця охоплює тільки

деякі держави – члени ЄС, це неминуче тягне за собою певну ступінь дискримінації, що може стати бар'єром для застосування такого співробітництва. Крім того, незважаючи на обмеження використання механізму у сфері економіки, на практиці на стадії розгляду завжди перебувають декілька таких проектів. Тому тут більш правильним є твердження, що створення й запровадження проектів посиленої співпраці у сфері соціально-економічної взаємодії буде залежати від того, який ступінь порушення правил спільного внутрішнього ринку у сфері конкурентної політики готові витримати держави-члени, і чи зможуть вони на це погодитися [10, с. 149].

Якщо пропозиції щодо посиленої співпраці схвалюються Комісією, остання передає пропозиції в Раду, що знаменує другий етап – реалізацію посиленої співпраці. Рішення щодо встановлення співробітництва приймається кваліфікованою більшістю.

Третій етап розпочинається, коли Комісія отримує схвалене Радою рішення й надає пропозиції, що мають бути виконані. Голосують за вказані положення в Раді тільки держави, що беруть участь у встановленні посиленої співпраці. Незважаючи на те, що держави, які не є учасниками такого співробітництва, правом голосу не наділені, вони беруть участь в обговоренні. Акти, що приймаються в ході запровадження посиленої співпраці, є обов'язковими тільки для учасників співпраці [11, с. 31]. Вони не входять до складу джерел права ЄС і не є частиною *acquis* ЄС, хоча й приймаються інститутами ЄС у вигляді регламентів, директив або інших форм, передбачених Установчими договорами, і повинні відповідати таким договорам та іншим актам ЄС. Витрати країн, що беруть участь у співпраці, фінансуються не з бюджету ЄС, а з бюджету відповідних держав, що, на наш погляд, має визначальний характер.

Посилена співпраця є відкритою для всіх держав-членів і має бути спрямована на «досягнення цілей Союзу». Принцип відкритості передбачає можливість для держави брати участь у співпраці, яка вже здійснюється. Проте така участь залежить від оцінки Ради та Комісії, які перевіряють, чи виконані такою країною відповідні умови участі. Цей принцип також ускладнює процедуру, оскільки може бути використаний державами у сферах, де рішення приймаються одноголосно (зовнішня політика й політика безпеки). Така держава, приєднавшись до активізації співпраці, буде мати можливість накладати вето на прийняття будь-якого акта в рамках співпраці й змушуватиме держав-учасників піти на компроміс, який не буде відповідати первинному задуму.

Складність викликає й ст. 327 ДФЄС, що закріплює принцип, згідно з яким посилена співпраця поважає компетенції, права та зобов'язання держав-членів, що не беруть у ній участі. Ураховуючи загальний характер термінів, це положення дозволяє державам, що не беруть участь у посиленій співпраці, оспорювати її легітимність.

Завдяки тому, що Лісабонський договір усе ж таки значно спростив порядок застосування механізму, у липні 2012 р. набув чинності перший

акт, прийнятий на підставі норм про посилену співпрацю, – Регламент «Рим III», який на цей час налічує шістнадцять учасників і спрямований на врегулювання правил розлучення інтернаціональних подружніх пар. Він показав, що посилення співпраці може стимулювати «швидкісну» інтеграцію в рамках ЄС [12, с. 13]. У цьому ж році було прийнято Єдиний європейський патент, який затвердили 26 держав. Обидва акти мають пряму дію на території відповідних держав – членів ЄС.

**Висновки.** Вищевикладене свідчить про те, що практичне застосування механізму посиленої співпраці зумовлене об'єктивними потребами процесу інтеграції в рамках ЄС. Із моменту свого першого закріплення в тексті Амстердамського договору 1997 р. вплив держав, що не бажали брати участь у такому співробітництві, було суттєво обмежено. Прийняття Лісабонського договору в 2007 р. продовжило експеримент зі створення належної правової бази для посиленої співпраці. Процедура її реалізації стала простішою й містить єдині правила для галузі невиключної компетенції Союзу, з деякими відмінностями у сферах спільної зовнішньої політики й політики безпеки.

В умовах інтеграції та постійного розширення ЄС, ураховуючи, що не всі держави однаково бажать здійснення такої інтеграції в різних сферах, саме спрощений порядок посиленої співпраці може стати альтернативним механізмом, який забезпечить необхідні умови для її здійснення й задовольнить різноманітність потреб та інтересів усіх держав – членів ЄС.

### *Література:*

1. Кашкин С. Право Европейского Союза : в 2 т. / С. Кашкин, А. Четвериков – М. : Издательство Юрайт. – Т. 1 : Общая часть. – 2015. – 647 с.
2. Марченко М. Право Европейского Союза. Основы истории и теории / М. Марченко, Е. Дерябина. – М. : Проспект, 2010. – 308 с.
3. Damian C. European Union public law text and materials / C. Damian, T. Adam. – New York : Cambridge university press, 2007. – 501 p.
4. José M. de Areilza Enhanced Cooperation in the Treaty of Amsterdam: some critical remarks [Електронний ресурс] / José M. de Areilza // Harvard Jean Monnet Working Paper. № 13. – 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/98/98-13-5.html>.
5. Энтин Л. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / Л. Энтин. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. – 960 с.
6. Carlo M. We're One, but We're Not the Same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU / M. Carlo // Perspectives on Federalism, 2011. – Vol. 3. – 196 p.
7. Довгань Е. К вопросу о статусе источников права Европейского Союза / Е. Довгань // Журнал международного права и международных отношений, 2010. – № 1. – 104 с.
8. Астапенко В. Эволюция концепции усиленного сотрудничества в рамках Европейского Союза / В. Астапенко // Белорусский журнал международного права и международных отношений, 2004. – № 4. – 104 с.

9. Rossolillo G. Enhanced Cooperation and Economic and Monetary Union: a Comparison of Models of Flexibility / G. Rossolillo // *The Federalist*, 2015. – 186 p.
10. Бабынина Л. Применение продвинутого сотрудничества – новый тренд развития Европейского Союза / Л. Бабынина // *Вестник МГИМО-Университета*, 2014. – № 4. – 349 с.
11. Moens G. Commercial law of The European Union / G. Moens, J. Trone. – London : Springer Science + Business Media, 2010. – 486 с.
12. Anzhela C. Enhanced Cooperation: A Way Forward for Tax Harmonisation in the EU? / C. Anzhela // Oxford University Centre for Business Taxation; University of Oxford, 2015. – 47 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/Business\\_Taxation/Docs/Publications/Working\\_Papers/Series\\_15/WP1533b.pdf](https://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/Business_Taxation/Docs/Publications/Working_Papers/Series_15/WP1533b.pdf).

**Михайлова А. С. Механизм продвинутого сотрудничества и его эволюция в текстах Учредительных договоров Европейского Союза**

**Аннотация.** В статье рассматривается понятие и содержание механизма продвинутого сотрудничества, осуществляемого в рамках ЕС. Содержится анализ источников права, регулирующих правовые аспекты его реализации. Рассматриваются основные этапы его осуществления и их содержание. Исследуется практика продвинутого сотрудничества, которая сложилась между государствами – членами ЕС, а также проблемы эффективности ее реализации в ЕС.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, более тесное сотрудничество, продвинутое сотрудничество, Амстердамский договор, Лиссабонский договор.

**Mykhailova O. The mechanism of enhanced cooperation and its evolution in the constituent treaties of the European Union**

**Summary.** Integration of the EU member states is a complex process, which results in the accession to the Union of new states, which level of development in economic, social, political and cultural spheres concedes to the group of states-leaders. The EU Enlargement Plans in 2004–2007 put the Union at the heart of the need to develop and adopt measures aimed at preventing slowing down the pace of integration of Member States because the inability of new member states to join the ranks of a prosperous Old Europe. Among such tools is the EU Member States “mechanism of enhanced cooperation”, which was enshrined in the Treaties.

The article is devoted to the definition of the notion and content of the mechanism of enhanced cooperation, the provision on which, after the fierce debate, was first introduced in the Amsterdam Treaty and entitled “close cooperation”. This mechanism, taking into account the changes introduced by the Treaty of Nice, covers all areas of the EU’s activities, except its exclusive competence. It is outlined that the procedure for initiation and establishing of enhanced cooperation stipulates its compliance with certain criteria that must be observed. The practice of enhanced cooperation that has developed between the EU Member States has been examined. The problems of effectiveness of implementation of enhanced cooperation in the European Union have been considered. The article conclusion contains the provision that the Lisbon Treaty has provided an effective legal framework for further enhanced cooperation among Member States of the European Union.

**Key words:** European Union, closer cooperation, enhanced cooperation, Treaty of Amsterdam, Lisbon Treaty.