



**КРУШИНСЬКИЙ В.Ю.,
кандидат історичних наук,
доцент**

*Інститут
міжнародних відносин
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка*

**АМСТЕРДАМ-
СЬКИЙ ДОГОВІР,
ЩО ЗМІНЮЄ
ДОГОВІР ПРО
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ
СОЮЗ, І ВЕЛИКА
БРИТАНІЯ**

Ще в процесі підготовки Маастрихтського договору про Європейський Союз, підписаного в 1992 р., постала низка проблем, пов'язаних із неможливістю відобразити в установчих документах рішення з конкретних питань. “Негнучкість” структур майбутнього союзу не давала змоги створити єдиний Економічний і валютний союз, провадити спільну політику. Тому країни-учасниці мусили шукати розв'язання цих питань за рамками Договору про Європейський Союз. Велика Британія в цій ситуації традиційно відіграла роль “чинника-подразника”. Так, для Британії та Данії було окреслено спеціальний статус “з вилученнями” у протоколах до Договору, що стосувалися функціонування Економічного й валютного союзу. А в розгляді соціальних питань Велика Британія взагалі не брала участі і не голосувала, тож Угода про соціальну політику від самого початку не мала для неї юридичних наслідків.

Подібні прецеденти зумовили виникнен-

ня теорії Європи “двох швидкостей”, згідно якої допускалося “особливе співробітництво” вузького кола зацікавлених учасників у певних питаннях. Але такий “вимушений” розвиток подій ставив під удар монолітність організації. Надто в контексті майбутнього розширення кількості її учасників. Це могло зумовити руйнування основоположних принципів Союзу. Тому, перш аніж починати переговори з новими кандидатами, слід було спробувати провести адаптацію інституційних настанов установчих договорів, “пристосувати” їх для підтримання ефективності структури ЄС.

Питання, що поставали в процесі інтеграції, виявили потребу у визначенні основних напрямів подальшого розвитку. Для Великої Британії наріжним каменем участі в Європейському Союзі лишалася незалежність і самостійність держав. І якщо в багатьох учасників Маастрихтського договору сам факт його підписання породив ейфорію, що вилілася в ініціювання ухвалення єдиної Конституції для країн Європейського Союзу, то у Великій Британії – це питання на жодному високому рівні навіть не обговорювалося.

Кардинальні зміни на континенті після Маастрихта породили серйозні проблеми. Розширення складу Союзу стало вже неминучим. Адже воно мало стабілізувати економічну та політичну ситуацію у Східній Європі і посилювало би позиції ЄС у конкурентному протистоянні до США і Японії. Але без реформи інституційної системи таке розширення було практично неможливе.

У березні 1996 р. в Турині розпочала роботу міжурядова конференція, головним завданням якої фактично була підготовка нового договору про перебудову Європейського Союзу. Напередодні Комісія європейських співтовариств подала доповідь “Про посилення політичного союзу й підготовку до розширення”, де не приховувалися застороги, що значне кількісне збільшення Союзу може підірвати його конструкції та послабити основоположні принципи. Тому вся наступна робота, незважаючи на ревізію Маастрихтського договору, мала, як і раніше, спиратися на історичні досягнення інтеграції. На думку авторів доповіді, у центр уваги міжурядової конференції слід було поставити модель соціального розвитку, гарантування реальної свободи й безпеки людини, підвищення ефективності зовнішньополітичних акцій Союзу, реформування його інституцій. І, незважаючи на серйозні складнощі, що виникли під час підготовки нового договору, завдання, поставлене перед конференцією, було виконане.

Концептуальні розходження виявилися, як і раніше, у питаннях глибини та темпів інтеграції. Якщо Франція і Німеччина традиційно

виступали за прискорені темпи “підсиленого співробітництва”, то Велика Британія побоювалася втратити контроль у рамках Союзу в разі можливого позбавлення права застосування власного вето. У процесі вироблення компромісної згоди постала концепція “просунутого співробітництва”, яка могла реалізовуватися учасниками за умови дотримання певної кількості критеріїв. Ця концепція і лягла в основу майбутнього документа.

В червні 1997 р. сесія Європейської Ради на вищому рівні в Амстердамі схвалила проект нового договору, а в жовтні того ж року в столиці Нідерландів відбулася урочиста церемонія підписання главами держав і урядів Договору, що змінює Договір про Європейський Союз, а також договорів щодо заснування європейських співтовариств та деяких супровідних актів.

Амстердамський договір значно посилив захист прав і свобод людини, долучивши новий параграф у відповідну статтю попереднього Маастрихтського договору. Згідно до умов прийняття, із таким проханням може звертатися лише така європейська держава, яка поважає права людини. А серйозні й постійні порушення основних прав і свобод людини тягнуть за собою виключення з Союзу. В Амстердамському договорі встановлено процедуру призначення таких санкцій. У преамбулі Договору вміщено пункт про соціальні права – більшою мірою завдяки тому, що Велика Британія до цього часу переглянула своє ставлення до цієї частини права ЄС і приєдналася до спільної соціальної політики. Її головною метою було проголошено: соціальну безпеку та соціальний захист, захист працівника у випадку скасування трудової угоди, колективне представництво інтересів працівників, поліпшення умов праці громадян третіх держав, тощо. Окрема частина Договору мала назву “Вільне пересування осіб, право притулку та імміграція”. На Амстердамському саміті було підтримано пропозицію щодо долучення Шенгенських правил у новий договір, досягнуто домовленості про те, що Велика Британія збереже прикордонний контроль, але водночас на окремих умовах співпрацюватиме в питаннях імміграції та візової політики.

Поборники ідеї федералізації Союзу розглядали запровадження інституту європейського громадянства як серйозний крок у напрямку зміцнення наднаціонального характеру Європейської держави. Але, попри їхні зусилля, в Амстердамському договорі було зафіксовано: громадянство Європейського Союзу доповнює, але не замінює національного громадянства”¹. Принцип примату національного громадянства щодо європейського лишився непохитним.

Необхідність збереження ефективності роботи в розширеному Союзі зумовила зміни в новому договорі, що забезпечували “інституційну гнучкість”. Амстердамський договір – це чергова спроба сформуванню “нову геометрію”, створити “тверде ядро” всередині Європейського Союзу. Ця спроба здобула фактичне відображення вже в першій статті Договору, яка містить новий розділ “Положення про просунуте співробітництво”, який визначає основні критерії такого співробітництва. Зрештою, вони зводяться до таких принципів вимог: участь більшості держав-учасниць, необхідність виконання законодавства Союзу, можливість приєднання до більш тісного співробітництва інших учасників ЄС². Окрім того, згідно зі ст. 5а Договору більш тісне співробітництво, з одного боку, не могло реалізовуватися через виключну компетенцію Союзу, а з іншого – не мало виходити за рамки його повноважень. При цьому дозвіл на реалізацію тіснішої співпраці групи держав може бути заблокований у Раді будь-яким учасником³.

Амстердамський договір, на наш погляд, є компромісом, позаяк, бо упорядкувавши інституційні настанови всередині Європейського Союзу з огляду на майбутнє його розширення, він одночасно резервував можливість застосування тези про Європу “двох швидкостей”. Отже, якщо новоприйняті країни виявляться не готовими до виконання зобов'язань у повному обсязі, то “країни-довгожителі” Європейського Союзу отримують юридичну можливість, захищаючи себе від можливих негативних наслідків, перейти на якісно новий рівень розвитку своїх взаємин.

Зміни, що стосуються статусу Європарламенту, також пов'язані з потенційним розширенням Союзу. Передусім було встановлено максимальну кількість депутатських мандатів. Після розширення прямі загальні вибори до Європарламенту можуть проводитися або “відповідно до єдиної процедури”, або “відповідно до загальних принципів”, тобто для країн, які вступають у Союз, дозволялася альтернатива.

Амстердамський договір підвищує відповідальність Європейської комісії перед Європарламентом, позаяк передбачає обов'язкове схвалення складу Комісії та кандидата на посаду її голови. Цілком очевидно, що таким чином роль Європарламенту в процесі прийняття рішень значно підсилюється, тим більше, що з 1995 р. термін повноважень учасників Комісії збігається з терміном повноважень Європарламенту.

Проте, з іншого боку, Комісія зберігає своє монопольне право на розробку законодавчих пропозицій з абсолютної більшості питань, що регулюються установчими договорами, за винятком питання

створення Економічного й валютного союзу, де повноваження Комісії обмежуються рекомендаціями.

Окрім того, Амстердамський договір не врегулював проблеми перегляду принципу зваження голосів у Раді, формування складу Комісії.

Підписання Амстердамського договору надало змогу вже на найближчій зустрічі на найвищому рівні в Люксембурзі заявити про готовність розпочати відповідні договори з кандидатами в члени ЄС.

Розвиток нинішніх процесів інституціоналізації структури Європейського Союзу може зумовити “узаконення” наявного “ядра” цієї організації – передусім ФРН та Франції. Бо саме вони стали ініціаторами “просунутого співробітництва”, за бортом якого вочевидь опинилася Велика Британія, яка була в принципі проти поглиблення інтеграції, але водночас намагається залишитися в колі західноєвропейських держав, які ухвалюють основні рішення. На думку дослідника європейських процесів Дж.Піндера, ця тенденція “... зумовить ослаблення інституційних структур, позаяк буде піддано ерозії почуття колективної відповідальності і скоротиться поле для взаємних поступок”⁴. Жак Делор зазначав: “Подібне співробітництво непрактичне. Європа може перетворитися на гігантський універсам, де кожний платитиме лише за те, що він бере з полиці. Вже існує зона євро з одинадцятьма учасниками, Західноєвропейський союз із десятьма, Шенген із дев'ятьма і т.д.”⁵.

Багато дослідників, аналізуючи результати зафіксовані в Амстердамському договорі, не без підстав вважають досягнення, що стосуються розвитку співробітництва у сферах права та внутрішніх справ, мінімальними⁶. Водночас сформульоване в Амстердамському договорі завдання щодо “перетворення Європейського Союзу в зону свободи, безпеки та справедливості”, підвищує значення “третьої опори”.

Слід зазначити деякі зміни в правових інструментах співробітництва держав – учасниць Європейського Союзу. Так, на сьогодні для набрання правовими конвенціями чинності, потрібна згода не всіх, а лише половини держав⁷. А Рада ухвалює обов'язкові для держав-учасниць рішення в галузі внутрішніх справ, за винятком питань стандартизації законодавства.

Незважаючи на те що під час підготовки Амстердамського договору активно висувалися пропозиції стосовно зміни юридичної природи Європейського Союзу, а саме надання цій організації статусу юридичної особи, в тексті договору цього зафіксовано не було. Бо, на відміну від економічної сфери, зовнішня політика та політика безпеки, внутрішні справи лишаються парафією національного суве-

ренітету. Держави-учасниці не поспішають надавати їм рис наднаціональності. Тому “три опори” сьогодні не є “рівносильними”. Будь-яка угода в галузі зовнішньої політики не може бути обов'язковою для держави-учасниці, якщо, на її думку, угода не відповідає вимогам конституційної процедури цієї держави.

Після Маастрихта спільні зовнішньополітичні виступи держав-учасниць у рамках Союзу були скоріше винятком. І майбутнє розширення могло ще більше ускладнити можливості координування спільної зовнішньої політики й політики безпеки. Маастрихтський договір із його правовою базою “другої основи” Європейського Союзу, відсутність необхідної політичної волі в держав-учасниць, складна організаційна структура не давали змоги швидко й ефективно ухвалювати рішення в зовнішньополітичних та оборонних питаннях. Тому в процесі підготовки Амстердамського договору головним стратегічним зовнішньополітичним завданням було сформульоване як спроможність виступати єдиним фронтом. У цьому контексті зазнала змін основна стаття “Положення про спільну зовнішню політику та політику безпеки”. Тепер провідною метою цієї політики проголошувалися:

- захист спільних цінностей, основних інтересів, незалежності та цілісності Союзу;
- всебічне зміцнення безпеки Союзу;
- збереження миру та зміцнення міжнародної безпеки;
- сприяння міжнародній співпраці;
- розвиток та консолідація демократії й законності, повага до прав людини та основних свобод⁸.

Окрім того, в новому формулюванні Амстердамського договору було зафіксовано, що лише “Союз (а не “Європейський Союз і держави-учасниці”, як у Маастрихтському договорі. – В.К.) визначає та здійснює спільну зовнішню політику й політику безпеки. А завдання Ради – забезпечити дотримання цих принципів”.

Проте в Амстердамському договорі, як і раніше, не йдеться про передання якихось повноважень держав-учасниць Європейському Союзові (Декларація 3).

Події на Балканах кінця 90-х років ХХ ст., пов'язані з військовими конфліктами, ще раз продемонстрували слабку ефективність Європейського Союзу в разі необхідності ухвалення спільних рішень. Європейські держави воліли діяти самостійно.

Амстердамський договір не передбачав принципових змін і у відноси-

нах Європейського Союзу як з НАТО, так і із Західноєвропейським союзом. Північноатлантичний блок, згідно з Амстердамським договором, далі лишається в центрі європейської військової системи.

Формальні зміни були зафіксовані в положеннях Договору щодо необхідності підвищення ролі Європейського Союзу в міжнародних організаціях та на міжнародних конференціях. Хоча на практиці учасники Союзу нерідко й далі здійснюють політику, яка не лише не збігається з політикою організації, а й заперечує інтереси партнерів.

Розвиток європейської співпраці в галузі безпеки й оборони неможливий без компромісних рішень, адже в рамках Європейського Союзу цілком чітко простежуються два напрями, що ведуть, зрештою, до досягнення двох різних цілей. З одного боку, Франція і Німеччина є ініціаторами створення політичного союзу, що має формувати “європейську ідентичність”, а, з іншого – Велика Британія зі своїми “особливими відносинами” зі США виступає за збереження та зміцнення НАТО як основи загальноєвропейської системи безпеки. І саме Велика Британія через побоювання щодо послаблення “атлантичних” відносин фактично не дала можливості вибудувати в рамках Амстердамського договору програму поетапної інтеграції ЗЕС і ЄС, на чому наполягали Німеччина й Франція.

На сесії Ради міністрів закордонних справ ЄС у березні 1997 р. в Римі було репрезентовано “Проект шести” (Бельгія, Іспанія, Італія, Люксембург, Франція, ФРН), який передбачав інтеграцію ЗЕС у ЄС у три етапи – спочатку гармонізацію структур і механізмів збереження інституційної незалежності, потім передання ЗЕС відповідальності за виконання військових антикризових заходів і, нарешті, цілковите завершення інтеграції.

Велика Британія, яка послідовно захищає ідею взаємодії, але не злиття ЗЕС і ЄС у контексті “атлантичної” лінії європейської інтеграції, стала в опозицію. Її підтримала Швеція.

Спроби Франції та Німеччини включити в Амстердамський договір положення про більшу гнучкість та поглиблену інтеграцію знову натрапили на супротив Великої Британії через кількісні критерії та механізми здійснення. Перешкодила позиція Великої Британії також і ухвалі пропозиції Нідерландів про можливість злиття обох союзів через п’ять років після набрання Амстердамським договором чинності. Зрештою, положення про поетапне злиття ЗЕС і ЄС було ухвалено із застереженням щодо їхньої “можливої” інтеграції⁹.

Правляча Лейбористська партія, для якої Амстердамський самміт, а згодом Амстердамський договір стали першими пробними крока-

ми на складних європейських теренах, намагалися висвітлити досягнуті результати як винятково вигідні для Великої Британії. На думку британського дослідника Х.Янга, “перемога могла закрутити голову. Вигравши Британію, Блер розраховував виграти й Європу”¹⁰.

Опозиційні політичні сили Великої Британії однозначно оцінили Амстердамський договір як інтеграціоністський і такий, що заперечує її інтересам. Прихильники британського суверенітету розглядають договір як “важливий і визначальний” у справі наступної європейської інтеграції у контексті Римського договору, Єдиного Європейського акта та, звичайно, Маастрихтського договору. На думку одного з лідерів “Кампанії за незалежну Велику Британію” (СІВ) лорда Стодarta, “головна мета Амстердамського договору – поступ європейської інтеграції, передання нових сфер компетенції інститутам Європейського Союзу чи розширення компетенції, якої вони вже мають. Цей договір цілком очевидно бореться супроти “Європи незалежних держав”. Сьогодні ми сідаємо не на корабель із назвою “федерація”, а на корабель із написом “Європейська унітарна держава””¹¹.

Аналізуючи позицію лейбористського уряду на Амстердамській конференції, один з учасників “групи Брюгге”, депутат Палати громад від Консервативної партії Дж.Беркоу порівнює британського прем'єр-міністра з “пуделем поруч з європейськими партнерами”¹², маючи на увазі його небажання й неспроможність протестувати проти постанов Європейського Союзу, що суперечать інтересам Великої Британії. На підтвердження Дж.Беркоу згадує виступ Жака Делора десятирічної давнини: “Тепер зрозуміло, чому Жак Делор у липні 1988 р. передрікав, що до 1998 р. в Європейському співтоваристві на рівні Європи будуть ухвалюватися 80% економічного законодавства, а можливо – і фінансового та соціального”¹³.

Опозиція виступила категорично проти розширення повноважень Європарламенту, вважаючи це одним зі шляхів до формування основи єдиної європейської держави. Не викликали ентузіазму в опозиції й рішення Амстердамського самміту щодо майбутнього розширення ЄС. Зокрема, критиці були піддані вирішення питань про організацію співпраці та відсутність чіткого розподілу ваги голосів.

Водночас у Заяві з приводу Амстердамського договору в Палаті громад прем'єр-міністр Т.Блер, перелічивши основні завдання переговорів – захист інтересів у галузі імміграції, зовнішньої політики, оборони, забезпечення конструктивного наближення до Європи, – впевнено проголосив: “Я щасливий доповісти Парламентові, що всі

ці завдання ми виконали, забезпечивши таким чином поліпшення нашого становища в Європі та відносин із нашими партнерами”¹⁴.

На перше місце серед результатів Амстердамського самміту Т.Блер поставив розв'язання проблеми безпеки на кордонах Великої Британії: “Тепер гарантовано, що ми, й лише ми визначатимемо політику захисту наших кордонів і імміграції, а не Брюссель”¹⁵.

Озвучивши спільні європейські домовленості щодо співпраці в галузі юстиції та внутрішніх справ: Європол, боротьба зі злочинністю, з розповсюдженням наркотиків, прем'єр-міністр водночас наголосив на здобутках британської делегації у виборюванні суверенних прав своєї країни: “Завдяки зробленим нами поправкам Європейський суд не отримав повноважень щодо вирішення справ, які належать до компетенції судів Британії”¹⁶. Правлячий Кабінет виборів і право вето Великої Британії у питаннях зовнішньої політики, оборони, фінансів і податків, запобігши таким чином розширенню практики голосування кваліфікованою більшістю.

Правляча Лейбористська партія зарахувала до своїх перемог і включення в Атлантичний договір програми економічних реформ на найближче майбутнє: завершення формування спільного ринку, розвиток ринку робочої сили, розвиток освіти та професійної підготовки, реформування спільної сільськогосподарської політики.

Висловивши обережну оцінку щодо готовності інституцій Європейського Союзу до розширення, прем'єр-міністр підтвердив необхідність “поширення нашої стабільності й процвітання на нові демократії в Центральній і Східній Європі”.

На прес-конференції, присвяченій результатам Амстердамського самміту, Т.Блер недвозначно висловився з питання оборонної політики ЄС: “Щодо оборони, то Велика Британія не може зрадити інтереси НАТО, бо ця організація є основою оборонної політики, і для нас немає питання про пріоритети європейських інституцій, якщо вони діють на шкоду НАТО”. І додав: “Ми готові співпрацювати з усіма країнами, але головним для Британії лишається оборонний союз зі США”¹⁷.

Проте разом із цим Велика Британія погодилася на включення в Договір так званих “петерсберзьких завдань ЗЕС”, що стосуються рятувальних функцій, гуманітарної допомоги, підтримання та встановлення миру. Розуміння того, що відсутність конструктивності у сфері безпеки та оборони може перетворити Велику Британію на політичного аутсайдера в європейському інтеграційному процесі, зумовило зміну політичної лінії. Вже в жовтні 1998 р., напередодні самміту ЄС у Портшахе, англійський прем'єр-міністр Т.Блер оголо-

сив, що Велика Британія змінює свій курс, підтримуючи оборонний складник у Європейському Союзі. Роль єдиного послідовного прихильника "атлантичної" опозиції не могла бути конструктивною в умовах посилення федералістських тенденцій у ЄС.

На всі зауваження опонентів Т.Блер відповідав: "В Амстердамі ми захищали засади наших інтересів, і немає жодного питання, в якому б ми поступилися навсупокір нашому бажанню. Ми посідали конструктивну позицію з метою формування різноманітної Європи в майбутньому"¹⁸.

Слід зазначити, що положення Амстердамського договору очевидно відставали від тих планів, які проголошувалися в процесі його підготовки. Сподівання виявилися явно перебільшеними. Окрім цього, як зазначає відомий бельгійський європейець Маріо Тело, "Маастрихтський договір цілком слушно назвали асиметричним, нескладним та суперечливим і, отже, таким, що підлягає неминучому переглядові. Творці Амстердамського договору примудрилися учинити диво, ще більше посиливши абсолютно суперечливі тенденції Маастрихтського договору"¹⁹.

Водночас не можна заперечувати, що Амстердамський договір став значним кроком на складному шляху європейської інтеграції і є правничою базою для наступного розширення та зміцнення Європейського Союзу.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Документи Европейского Союза. Т.V: Амстердамский договор. Ассоциация европейских исследований. – М., 1999. – С.44.
- ² Там же. – С.38-40.
- ³ Там же. – С.42-43.
- ⁴ Pinder J. Building the Union Policy. Reform, Constitution // Maastricht and beyond: building the European Union / Ed. By Andrew Duff, John Pinder, and Roy Pryce. – London; New York: Routledge, 1994. – P.281.
- ⁵ Цит. за: Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / Под ред. Ю.А.Борко, О.В.Буториной. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – С.41.
- ⁶ Топорнин Б.Н. Европейское право. – М.: Юристъ, 1998. – С.249.
- ⁷ Документы Европейского Союза. Т.V: Амстердамский договор. Ассоциация европейских исследований... – С.35.
- ⁸ Там же. – С.18.
- ⁹ Там же. – С.167.
- ¹⁰ Young H. This Blessed Plot. – Macmillan, 1999. – P.490.
- ¹¹ House of Lords, Hansard, 16 February 1998. – Col.70.

- ¹² Bercow J. The impact of the European Treaties on Britain. Treaty of Amsterdam (1997) // Aiming for the Heart of Europe: A Misguided Venture. – London, 1998. – P.18.
- ¹³ Ibid.
- ¹⁴ House of Commons, Hansard, 18 June 1997. – Col.313
- ¹⁵ Ibid.
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ Financial Times. 8 June 1997.
- ¹⁸ House of Commons, Hansard, 18 June 1997. – Col.314
- ¹⁹ Цит. за: Европейский Союз на пороге XXI века... – С.40.