

5. BEPS Action 5 on Harmful Tax Practices: Transparency Framework [Electronic resource] / OECD. – 22 p. – Mode of access: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-5-harmful-tax-practices-peer-review-transparency-framework.pdf>

6. BEPS – Frequently Asked Questions [Electronic resource] / OECD. – Mode of access: <http://www.oecd.org/ctp/beps-frequentlyaskedquestions.htm>

7. Inclusive Framework on BEPS Composition [Electronic resource] / OECD. – Mode of access: <http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

8. Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 – 2015 Final Report [Electronic resource] / OECD. – Paris : OECD Publishing, 2015. – 71 p. – Mode of access: <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>

9. Osborn, J. Advance Pricing Agreements in the Post-BEPS Era / J. Osborn, E. Khripounova // Tax Notes. – 2016. – Vol. 150. – No. 10. – P. 1179–1184.

10. Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14 – 2015 Final Report [Electronic resource] / OECD. – Paris : OECD Publishing, 2015. – 47 p. – Mode of access: <http://www.oecd.org/tax/making-dispute-resolution-mechanisms-more-effective-action-14-2015-final-report-9789264241633-en.htm>

11. Настанови ОЕСР щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб. 22 липня 2010 р. – Париж : ОЕСР, 2010. – 439 с.

*\* Селезень Павло Олександрович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем оподаткування юридичних осіб НДІ фінансової політики Університету ДФС України.*

*Стаття надійшла до редакції 03.04.2017 р.*

УДК 341

Людмила Фалалеева \*

### **КОПЕНГАГЕНСЬКІ КРИТЕРІЇ ЯК ЧИННИКИ РОЗБУДОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

*У статті проаналізовано Копенгагенські критерії як чинники та інструменти активізації європейської інтеграції; висвітлено порядок вступу до ЄС та виходу з нього; розкрито зміст «клаузули сусідства» як нововведення Лісабонського договору 2007 р.; приділено увагу особливостям формування європейської наднаціональної ідентичності та євроінтеграційним перспективам України.*

*Ключові слова: установчі договори ЄС, правовий механізм, імплементація, асоціація, права людини, Копенгагенські критерії, треті країни, країна-заявниця, країна-кандидат, потенційна країна-кандидат.*

**Фалалеева Л. Г. Копенгагенские критерии как факторы развития европейской интеграции.**

*В статье проанализированы Копенгагенские критерии как фактор и инструмент активизации европейской интеграции; освещен порядок вступления в ЕС и выхода из него; раскрыто содержание «клаузулы соседства» как новеллы Лиссабонского договора 2007 г.; уделено внимание особенностям формирования европейской наднациональной идентичности и евроинтеграционным перспективам Украины.*

*Ключевые слова: учредительные договора ЕС, правовой механизм, имплементация, ассоциация, права человека, Копенгагенские критерии, третьи страны, страна-заявительница, страна-кандидат, потенциальная страна-кандидат.*

*Falalieieva L. H. The Copenhagen criteria as a factor of evolution of European integration.*

*The article analyzes the Copenhagen criteria as a factor and instrument of European integration activization; covers the procedure of joining the EU and withdrawal therefrom; disclosed the meaning of «neighborhood clause» as a novelty of Lisbon Treaty, 2007; attention is paid to the peculiarities of the formation of supranational European identity and European integration prospects of Ukraine.*

*Keywords: founding treaties of the EU, legal mechanism, implementation, association, human rights, Copenhagen criteria, third countries, applicant country, candidate country, potential candidate country.*

Оновлення організаційно-правових засад співробітництва України з Європейським Союзом (далі – ЄС), активізація їх договірної практики актуалізує досліджувану проблематику, осмислення якої сприятиме реалізації політичної асоціації та економічної інтеграції України з ЄС, поступовій інтеграції України у внутрішній ринок ЄС та адаптації вітчизняного законодавства, передусім до *acquis*, враховуючи національні інтереси, діючі стандарти та політики ЄС, особливості його правового механізму, юридичні тонкощі відповідних правових актів ЄС, а також запроваджуючи практику дотримання методів регулювання, покладених в основу функціонування інтеграційного об'єднання.

Копенгагенські критерії як умови набуття членства в ЄС та чинники розбудови європейської інтеграції становлять важливу проблему, що має велике практичне значення для сучасної науки міжнародного та європейського права, вирішенню якої частково присвятили свої праці вітчизняні та зарубіжні вчені, серед яких: В. Акуленко, Р. Берентс, Г. Берманн, К. Бернард, Ф. Бродель, М. Буроменський, В. Денисов, О. Задорожній, О. Копиленко, П. Крейг, М. Леонард, Е. Майер, Ф. Маніє, О. Мережко, М. Микієвич, В. Муравйов, Дж. П. Олсен, Р. Петров, С. Птуха, Дж. Фоссум, Ю. Хабермас.

***Копенгагенські критерії набуття членства в ЄС: сутнісні характеристики.***

Копенгагенські критерії ЄС полягають у виконанні країнами-кандидатами на вступ умов набуття членства в ЄС, прийнятих 21–22 червня 1993 р. Європейською Радою (далі – Єврорада) на засіданні у м. Копенгаген (Данія), та підтверджених нею 15–16 грудня 1995 р. у м. Мадрид (Іспанія), що визначають суть внутрішньої політики та пріоритети зовнішньої політики країни-кандидата, ступінь її євроінтеграції, слугуючи важливими чинниками розбудови демократичних перетворень і ринкової економіки, віднайдення оптимальних механізмів та інструментів увідповіднення країн-кандидатів цим критеріям, як необхідної вимоги для набуття повноправного членства в ЄС.

Копенгагенські критерії передбачають: перший – досягнення стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини, повагу і захист прав меншин (політичний критерій); другий – наявність дієвої ринкової економіки, а також спроможність впоратися з конкурентним тиском і дією ринкових сил у межах ЄС (економічний критерій); третій – здатність узяти на себе обов'язки членства, тобто зобов'язання, що випливають із факту вступу до ЄС, включно з суворим дотриманням цілей політичного, економічного та валютного союзу (критерій членства, який іноді іменують як юридичний або інституційний критерій). Крім того, зазвичай виокремлюють неписаний критерій членства – готовність ЄС прийняти до свого складу нову державу, тобто критерій внутрішньої спроможності ЄС інтегрувати нового члена, водночас підтримуючи динаміку європейської інтеграції, що є важливим фактором спільного інтересу як ЄС, так і країн-кандидатів (критерій «інтеграційної спроможності», т. зв. «незалежний» критерій, покликаний забезпечити, щоб вступ нових країн не послабив європейську інтеграцію). Також ст. 49 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) у редакції Лісабонського договору 2007 р. [1] передбачено обмеження європейськими державами географічних меж розширення ЄС, оскільки членом ЄС може стати лише «європейська держава» (географічний критерій), наголошується на відданості країни-заявниці цінностям, закріпленим у ст. 2 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р., неухильне дотримання їх на практиці (ціннісний критерій). Примітно, що згідно з цією статтею «Союз базується на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та дотримання прав

людини, включаючи права меншин. Ці цінності є спільними для держав-членів у рамках суспільства, якому притаманні плюралізм, недискримінація, толерантність, справедливість, солідарність та рівність жінок і чоловіків» [1]. Зазначені цінності конкретизовані у Хартії ЄС про основоположні права від 7 грудня 2000 р., адаптованій 12 грудня 2007 р. [2], що має однакову юридичну силу з установчими договорами ЄС.

**Умови та процедура вступу до ЄС.** Умови та процедуру вступу держав до ЄС встановлено ст. 49 (Розділ VI «Заключні положення») ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р.: будь-яка європейська держава, що поважає цінності, вказані у ст. 2, та зобов'язується втілювати їх у життя, може звернутися із заявкою на вступ до ЄС. Європейський Парламент (далі – Європарламент) і національні парламенти інформуються про цю заявку. Держава-заявниця подає свою заявку до Ради ЄС, яка постановляє щодо неї одностайно, після консультації з Європейською Комісією (далі – Єврокомісія) та за згодою Європарламенту, який приймає рішення більшістю членів від загального складу. При цьому беруться до уваги критерії відповідності, схвалені Єврорадою, щодо них проводяться переговори з країною-кандидатом, у процесі яких перевіряється її відповідність встановленим критеріям набуття членства. Також абзацом другим даної статті передбачено, що умови вступу та зміни, які цей вступ зумовлює для установчих договорів ЄС, є предметом угоди між державами-членами та країною-заявницею, яка підлягає ратифікації згідно конституційних правил кожної з них [1].

З огляду на викладене, вступ до ЄС оформлюється угодою про приєднання – Актом вступу, який підписують і ратифікують всі держави-члени ЄС та одна або декілька країн-кандидатів. Таким чином, кожна країна-кандидат має право вето на розширення складу ЄС. Аналогічним правом наділений Європарламент, який надає згоду більшістю від загального складу (на практиці голосування в Європарламенті проводиться до підписання Акта вступу як угоди про приєднання), а у разі ненадання згоди Європарламентом такий Акт не може бути підписано.

Практика кожної наступної «хвилі» розширення ЄС засвідчує тенденцію постійного збільшення обсягу «*acquis* вступу», якому, як правило, притаманні такі елементи: 1) країна-кандидат на момент вступу має імплементувати «базовий *acquis*», включаючи установчі договори ЄС. Правові акти ЄС є обов'язковими для країни-кандидата відповідно до умов, визначених Актом вступу. «Судовий *acquis*», тобто доробок як результат практики судових органів ЄС, має бути імплементований країною-кандидатом, оскільки він є складовою «базового *acquis*». Нездатність країни-кандидата імплементувати «судовий *acquis*» до моменту вступу може загрожувати єдності та цілісності правової системи ЄС [3, с. 74-75]; 2) до «*acquis* вступу» входять міжнародні угоди, укладені між державами-членами ЄС, що забезпечують функціонування інтеграційного об'єднання, зокрема угоди, що мають за мету встановлення єдиного режиму правового регулювання функціонування внутрішнього ринку ЄС; 3) країни-кандидати мають приєднатися до міжнародних угод, укладених між ЄС і третіми країнами або міжнародними організаціями відповідно до ст. 218 Договору про функціонування ЄС. Примітно, що міжнародні угоди ЄС, укладені на підставі його виключної компетенції, матимуть обов'язкову юридичну силу для країн-кандидатів з моменту їх вступу до ЄС, а щодо міжнародних угод ЄС, укладених на підставі спільної компетенції ЄС та держав-членів, то нові держави-члени ЄС «зроблять все можливе для приєднання» до них згідно з умовами відповідних Актів вступу та національного конституційного законодавства. Крім того, країни-кандидати мають взяти на себе зобов'язання членства в міжнародних організаціях, членами яких є держави-члени ЄС (наприклад, СОТ, Рада Європи), а також мають зробити все можливе, щоб усунути невідповідності між їхніми міжнародними зобов'язаннями та зобов'язаннями, пов'язаними з набуттям членства в ЄС; 4) складовою «*acquis* вступу» є м'яке право (*soft law*) ЄС [4, с. 65], тобто сукупність правил поведінки, які містяться в актах (планах дій, Білих книгах), не наділені обов'язковою юридичною силою, втім мають певний опосередкований правовий ефект і зумовлюють практичні наслідки.

Згідно з рішенням Євроради, прийнятим у Люксембурзі 1997 р., Єврокомісії було запропоновано подавати щорічні доповіді (звіти) про досягнутий прогрес країнами-кандидатами з конкретними висновками. У них Єврокомісія аналізує відповідність реформ,

що проводяться у країнах-кандидатах, Копенгагенським критеріям, стан їх виконання, беручи до уваги лише вжиті заходи, а не ті, що готуються, щоб мати можливість на основі об'єктивного підходу порівняти й оцінити реальний прогрес держави у реалізації її євроінтеграційних прагнень.

З метою визначення рівня виконання країнами-кандидатами умов набуття членства, Єврокомісія у кожному своєму висновку виходить за межі формального опису політичних інститутів і відносин між ними, оцінюючи, на основі ряду детальних критеріїв, чи має демократія реальний характер. При цьому перевіряється, як захищаються конституційні права і свободи, у т. ч. свобода слова в процесі діяльності політичних партій, неурядових організацій і засобів масової інформації. Оцінка реального прогресу проводиться на підставі різних джерел інформації: інформації, наданої країнами-кандидатами з метою внесення коректив до висновків Єврокомісії; інформації, отриманої під час зустрічей у рамках Європейських угод (*European Agreements*), якими «встановлено відносини асоціації» (*establishing an association*) між відповідними країнами та ЄС, і перевірки стану адаптації законодавства; звітів Європарламенту, оцінки держав-членів, діяльності міжнародних організацій, зокрема Ради Європи, ОБСЄ, а також міжнародних фінансових інститутів і неурядових організацій. Відтак, перед країнами-кандидатами стоять складні завдання, темпи вирішення яких залежать від ефективності засобів їх розв'язання. Інституції ЄС не тільки контролюють процес досягнення відповідності критеріям набуття членства, але й намагаються розробляти дієві програми з цією метою. Підготовлені на основі аналізу висновки Єврокомісії щодо поданих країнами-кандидатами заявок на вступ до ЄС відображають їх прогрес у досягненні відповідності Копенгагенським критеріям.

До нинішніх країн-кандидатів (держави, за якими офіційно визнано статус кандидатів на вступ до ЄС: Албанія, Македонія, Чорногорія, Сербія, Туреччина, а потенційними країнами-кандидатами є решта держав Західних Балкан – Боснія і Герцеговина (у червні 2015 р. набула чинності Угода про стабілізацію та асоціацію між Боснією і Герцеговиною та ЄС), Косово (у жовтні 2015 р. укладено Угоду про стабілізацію та асоціацію між Косово та ЄС); Ісландія 12 березня 2015 р. та Швейцарія 16 червня 2016 р. офіційно відкликали свою заявку на вступ до ЄС) вимоги виконання критеріїв членства значно жорсткіші, ніж це було у межах попередніх етапів розширення, а також перелік критеріїв може доповнюватися ЄС у ході переговорів з країнами-кандидатами. Зрештою, ЄС лише декілька разів відхилив заявки на вступ: у 1987 р. – Марокко (не відповідає засадничому географічному критерію членства), у 1990 р. – Туреччини (авторитарність правлячого режиму).

**Право добровільного виходу з ЄС.** Нововведенням Лісабонського договору 2007 р., запозиченим з Договору про встановлення Конституції для Європи 2004 р., що не набув чинності, але зберігає історичне значення, є формальне закріплення визнання права держав-членів на добровільний вихід зі складу ЄС (ст. 50 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р.), втім така можливість й раніше була гарантована державам-членам відповідно до норм загального міжнародного права. Кожна з держав-членів ЄС може прийняти відповідне рішення згідно своїх конституційних правил. Держава-член, яка прийняла рішення про вихід, нотифікує про свій намір Європаду. В світлі орієнтирів, визначених Європадою, ЄС проводить переговори та укладає з цією державою угоду, що визначає порядок виходу останньої та засади її майбутніх відносин з ЄС. Переговори про укладення такої угоди проводяться відповідно до п. 3 ст. 218 Договору про функціонування ЄС [1]. При цьому угоду від імені ЄС укладає Рада ЄС, прийнявши рішення кваліфікованою більшістю голосів згідно з п. 3 b ст. 238 Договору про функціонування ЄС, після надання згоди Європарламентом. Примітно, що у даному випадку, коли Рада ЄС приймає рішення не з ініціативи Єврокомісії або Верховного представника ЄС із закордонних справ та безпекової політики (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*), кваліфікована більшість визначається як не менше 72 % членів Ради ЄС, які представляють держави-члени, що беруть участь у голосуванні, в яких зосереджено не менше 65 % населення ЄС.

Установчі договори ЄС припиняють дію щодо зацікавленої держави з дня набуття чинності угоди про вихід або – за відсутності такої угоди – через 2 роки з моменту

нотифікації Євроради про намір виходу, якщо тільки Єврорада за згодою зацікавленої держави-члена одностайно не ухвалить рішення про продовження цього строку (п. 3 ст. 50 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р.). Отже, вихід зі складу ЄС здійснюється на підставі міжнародної угоди, що теж потребує згоди Європарламенту, а, у випадку відсутності такої угоди, можливий вихід в односторонньому порядку через 2 роки з моменту нотифікації Євроради зацікавленою державою, з урахуванням положення п. 3 ст. 50 вказаного Договору щодо можливості продовження 2-річного строку.

Попри тривалий період розвитку і розширення ЄС, його безперечні досягнення, упродовж останніх років інтеграційні процеси супроводжують численні виклики та загрози. Передусім, йдеться про: міграційну кризу, нерівномірність економічного розвитку, що поступово призвела до фінансової кризи 2008–2011 рр. та соціальних загострень, бюрократизованість організаційної структури ЄС і правотворчого процесу, відцентрові тенденції, «інтеграційну втому», безпекові виклики, терористичні загрози. Затяжна міграційна криза стала випробуванням на міцність інституційної системи ЄС, зумовивши необхідність політичної трансформації Об'єднання. За результатами референдуму, проведеного 23 червня 2016 р. у Великій Британії, 52 % британців проголосували «за» вихід країни з ЄС, «віддавши перевагу суверенітету». Поза сумнівом, наслідки цього референдуму матимуть глобальний характер, він засвідчує нестабільність і турбулентність усієї системи міжнародних відносин, вказує на те, що єврооптимізм поступається євроскептицизму та навіть європесимізму. Власне, Велика Британія має можливість активувати ст. 50 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р., а інтеграційне об'єднання наразі очікує її офіційної заявки на вихід з ЄС, усвідомлюючи, що йдеться про складний і тривалий процес, який вимагає виваженого підходу. Не виключено, що Велика Британія вибудовуватиме нові відносини з ЄС, який не в усьому досконалий, але в ньому краще і безпечніше, ніж поза ним.

Важливо, що стосовно вище окреслених питань, пов'язаних з виходом, члени Євроради та Ради ЄС, які представляють державу-члена, що виходить зі складу ЄС, не беруть участі в обговоренні та прийнятті щодо цієї держави рішень Євроради та Ради ЄС. Згідно п. 5 ст. 50 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р., якщо держава-член, що вийшла зі складу ЄС, знову звертається із заявкою на вступ, то ця заявка підлягатиме розгляду відповідно до процедури, встановленої ст. 49 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р., враховуючи визначені нею географічні та загальні політичні критерії.

Водночас в ЄС зростає невдоволення реалізацією, масштабами та наслідками попередніх розширень, відбувається переосмислення ставлення до даного процесу. Підвищення рівня скепсису щодо розширення має декілька вимірів: по-перше, наявність побоювань, що вступ нових членів сприятиме загостренню внутрішніх протиріч, а це означатиме зростання частоти випадків блокування, ускладнення, уповільнення процесу прийняття рішень ЄС; по-друге, деякі держави-члени вважають, що з розширенням 2004, 2007 і 2013 рр. суттєво зменшено їх вплив та побоюються подальшого ослаблення своїх позицій у випадку прийому нових членів.

Концепція здатності до розширення ЄС знаходиться під впливом політичної кон'юнктури. Скажімо, на фоні переговорів про вступ з Туреччиною, Франція та Австрія виступили за визначення чітких критеріїв «поглинання» та вважають за необхідне встановити залежність подальших кроків з розширення від того, що буде однозначно окреслено «інтеграційну спроможність» ЄС. Екс-президент Франції Н. Саркозі прямо висловився проти членства Туреччини та виступив з вимогою скликання Групи мудреців (т.зв. Рефлексивної групи), рішення про створення якої було оголошено на засіданні Євроради 14 грудня 2007 р. Йшлося про моделювання перспектив розвитку ЄС, щоб забезпечити його ефективне реагування на виклики у період 2020-2030 рр., включаючи питання прийому до ЄС нових держав (доповідь «Проект Європа 2030»). Загалом, створення Групи мудреців стало своєрідним компромісом між ЄС та Францією, яка пообіцяла навзаєм не блокувати переговори про вступ Туреччини, однак перспективність останніх, як і раніше, залишається доволі сумнівною, особливо враховуючи абсурдні масштаби чисток інакомислячих після невдалої спроби «військового перевороту» в ніч на 16 липня 2016 р.

Поза сумнівом, між розширенням та реформуванням ЄС існує дуже чітка політична взаємозалежність. Договір про встановлення Конституції для Європи 2004 р. було відхилено Францією, у т. ч. з метою запобігання майбутнім «хвилям» розширення. Скептичне ставлення до політики розширення ЄС зумовлене, зокрема тим, що вступ нових членів став основною причиною зростаючого безробіття та підвищення тиску на соціальні стандарти у межах ЄС.

**Формування європейської наднаціональної ідентичності та перспективи розширення ЄС.** Однією з нагальних для ЄС є проблема формування європейської наднаціональної ідентичності, яка не може бути нав'язана «у конструктивістському запалі» рішень Брюсселя, а лише *inter alia* на основі спільних цінностей, географічної близькості, мовної однорідності, спільності історичного досвіду, політичної культури і культурної спадщини. Формування європейської наднаціональної ідентичності є однією з важливих умов ефективного функціонування ЄС, навколо якого конституюється єдиний європейський простір, що є втіленням ідеї єдиної Європи. Формуючись на спільній культурі та цінностях, єдина Європа ввібрала у себе відмінні риси кожного народу, його самобутність, включивши їх до загальноєвропейського контексту. Кожен європейський народ привносить до єдиної Європи власні неповторні риси, доповнюючи та збагачуючи, забезпечуючи динаміку розвитку інтеграційних процесів.

Залежно від підстав конституювання єдиного європейського простору, які свого часу були визначені Ф.Броделем, прийнято розрізняти духовний, економічний та політичний аспекти європейської інтеграції [5, с. 305–408]. Як вважає відомий дослідник євроінтеграційних процесів Дж.П.Олсен, європейська інтеграція може бути охарактеризована таким чином: по-перше, як свідчення існування певного соціального і культурного суспільства зі своєю власною колективною ідентичністю; по-друге, як результат розрахунку, коли учасники стають частиною системи, що має позитиви, але пригнічує індивідуальні зусилля складових; по-третє, як наслідок прихильності до певних політичних принципів, інститутів і правил політичного співіснування [6, с. 172–173].

Європейська наднаціональна ідентичність, здебільшого, характеризується як інклюзивна, багатовимірна, комплексна, здатна інкорпорувати різні субнаціональні, національні та наднаціональні ідентичності. Вона міжкультурна, мультикультурна, яка визнає, поважає та сприяє розвитку різноманітності, але також спроможна продукувати нові ідентичності, вибудована на основі демократії та на демократичному баченні єдиної Європи, заснована на наднаціональному, демократичному патріотизмі. Отже, об'єктивною метою створення європейської наднаціональної ідентичності є, передусім, формування потреби та вміння жити разом, зберігаючи власну етнічну, культурну, релігійну різноманітність, поважаючи та розуміючи одне одного. Інклюзивність європейської наднаціональної ідентичності означає, що «іншими» визнаються не ті, хто перебуває поза межами національних держав, а ті, хто знаходяться поза межами наднаціонального інтеграційного об'єднання. Трансформація національних ідентичностей держав-членів ЄС у контексті європейської інтеграції відбувається саме в цій площині. Аналізуючи ідеї Ж. Монне, М. Леонард підкреслює: «він не намагався ліквідувати національну державу або націоналізм – лише змінити їх природу шляхом об'єднання суверенних повноважень» [7, с. 19].

З огляду на методологічний доробок конструктивістів, можна стверджувати, що європейська наднаціональна ідентичність є конструйованим феноменом. З цього випливає, що, по-перше, існують цілі, задля досягнення яких вона створюється; по-друге, європейська наднаціональна ідентичність постає як результат реалізації європейською елітою політики ідентичності. Метою формування європейської наднаціональної ідентичності є перетворення національної ідентичності на більш інклюзивну, адже творці європейської інтеграції мали на меті подолання негативних виявів націоналізму. Дж. Фоссум зазначає з цього приводу: «перспективи появи європейської ідентичності національного типу насправді є сумнівними... Не певен, відбудеться трансформація національної ідентичності чи з'явиться постнаціональна ідентичність... Спостерігаються ознаки формування всеосяжної концепції європейської ідентичності. Останнє набагато більш схоже на постнаціональний, ніж на національний тип ідентичності» [8].

Європейська ідентичність має комплексний характер, оскільки включає локальні, регіональні, національні та наднаціональні елементи, що цементуються спільними цінностями, закріпленими у цитованій вище ст. 2 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р. У преамбулі Хартії ЄС про основоположні права 2007 р. встановлено: «Усвідомлюючи свою духовну і моральну спадщину, Союз базується на неподільних та універсальних цінностях людської гідності, свободи, рівності та солідарності; керується принципами демократії та верховенства права. Він ставить людину в центр своєї діяльності, запроваджуючи громадянство Союзу та створюючи простір свободи, безпеки і правосуддя» [2]. Європейська наднаціональна ідентичність розглядається як найважливіша умова життєздатності, дієздатності та подальшого розвитку проекту європейської інтеграції. Зростання кількості осіб, схильних до загальноєвропейської самоідентифікації (за даними «Євробарометра») свідчить про передумови появи європейської наднаціональної ідентичності, яка водночас є результатом та інструментом інтеграційних процесів, що розвиваються в рамках ЄС.

Німецький політолог Ю. Хабермас визнає, що інтеграційний розвиток узалежнений від комунікативної мережі, її впливу на політичну культуру [9, с. 219]. На переконання вченого, необхідно не стільки констатувати відсутність європейської ідентичності, а обмірковувати умови, за яких вона могла б з'явитися. Такою умовою може стати «усвідомлення уроків історії, що, безумовно, об'єднують європейців» [9, с. 217]. Так, прихильність спільним цінностям та демократичним принципам, які забезпечують опосередковану правом солідарність громадян, дозволяє Європі кристалізувати свою єдність через спільне протистояння нацизму, фашизму, расизму, насильству та тероризму. Усвідомлення гіркого досвіду двох світових воєн є тим більш значимим, щоб не повторити трагічну долю народів Європи, втягнутих, зокрема, у Другу світову війну, коли світ здригнувся від нелюдської жорстокості гітлерівців, від величезних людських жертв, від руйнувань та грабунків на окупованих нацистами територіях [10, с. 43]. Осмислення кожним своєї історії не повинно замикатися у вузьких національних рамках, а має бути включеним до більш широкого єдиного європейського простору, простору спільної історичної свідомості, де однобічне осмислення та спрощення минулого, намагання замовчати власну історію стає неможливим.

Населення ЄС є гетерогенним, його становлять люди, що спілкуються різними мовами, мають різні традиції, сповідують різні релігії, мають різну національну приналежність. Жодна з держав-членів ЄС не є повністю гомогенною, основою європейської наднаціональної ідентичності є не гомогенність, а розмаїття культур. На одній із зустрічей з європейськими діячами культури Ж.М. Баррозо заявив: «Культура має відігравати ключову роль у порядку денному Європи. Це є вирішальною передумовою успіху європейської інтеграції і водночас нерозривно пов'язано з нашим відчуттям ідентичності» [11]. Взаємне пізнання і взаємопроникнення між багатими європейськими національними культурами призводить до зближення та усвідомлення спільності витоків та інтересів, культурно-політичної спільності, що зумовлює формування нової політики між народами в ЄС, між громадянами ЄС, так званої «політики відкритості», суть якої полягає в перебудові відносин між народами держав-членів ЄС на засадах співробітництва з метою усунення не лише формальних прикордонних бар'єрів між державами-членами ЄС, а й між суспільствами для побудови єдиного мультикультурного ЄС. Професор М.М. Микієвич у даному контексті слушно підкреслює важливість «розвитку європейської самосвідомості для формування європейської культурної ідентичності» [12, с. 11].

На зміну національній ідентичності як основі побудови нації в умовах глобалізаційних процесів приходять концепція спільної культурної ідентичності, заснованої на культурній спадщині та спільних цінностях. Європейська наднаціональна ідентичність, набувши реальної цінності завдяки інституціоналізації та застосуванню на практиці громадянства ЄС [13, с. 649–650], потребує відповідної політики у сфері культури та освіти, яка б трансформувала відмінності між народами в загальноєвропейську цінність. Європейську наднаціональну ідентичність неможливо нав'язати зверху, але цілком можливо створити такі умови, за яких вона могла б розвиватися. Процес самоідентифікації європейців

ускладнюють актуальні проблеми, що постають перед європейським суспільством, передусім, терористичні загрози та міграційні виклики, вирішення яких передбачає залучення іммігрантів до вироблення політичної культури тієї держави, на території якої вони живуть.

У державах-членах ЄС залишається актуальною проблема релігійної нетерпимості, зростання нехристиянського населення в них не стало консолідуючим чинником для формування європейської наднаціональної ідентичності. Ставлення до ісламського світу, вочевидь, стає все більш складною проблемою для ЄС, який постійно перебуває у пошуку, в тому числі й її розв'язання, оскільки «мусульманська ідентичність виявилась настільки сильною, що її не влаштувала роль рівноправного партнера всередині європейських держав, з'явилися претензії на нав'язування власної системи цінностей» [14]. «Внутрішній іслам» став суттєвим чинником у Німеччині, Франції, Іспанії та інших державах-членах ЄС.

З політичних і стратегічних міркувань перед європейцями постають нові, раніше не відомі питання, пов'язані з оцінкою процесу європейської інтеграції з точки зору врегулювання міжетнічних відносин у державах-членах ЄС. «Тенденція розширення ЄС актуалізує проблему формування європейської ідентичності, поняття якої відображає вплив розширення на розвиток відчуття «спільності» і солідарності у рамках ЄС» [15, с. 51]. Сучасний ЄС вирізняється мультикультурним характером, становлячи симбіоз традицій, вірувань, світоглядів, форм життєвого досвіду, що перетинаються і співіснують у його межах. При всіх етнічних та конфесійних відмінностях європейські народи об'єднує спільність історичного походження, території, християнської віри, культурних та політичних традицій, що є вагомою підставою збереження перспективи розширення ЄС.

**«Клаузула сусідства» як нововведення Лісабонського договору 2007 р.** До укладення Лісабонського договору 2007 р. установчі договори не містили положень щодо відносин ЄС із державами-сусідами. Лісабонський договір 2007 р. включив до тексту ДЄС ст. 8, яка містить «клаузулу сусідства», що зобов'язує ЄС розвивати з сусідніми державами «особливі відносини», спрямовані на створення простору добробуту та добросусідства, заснованого на цінностях ЄС, принципах поглибленого співробітництва. Практика ЄС свідчить, що дію цієї клаузули може бути поширено і на «сусідів безпосередніх сусідів», оскільки це вже відбулося із залученням до Європейської політики сусідства Азербайджану та Вірменії [16, с. 71]. П. 2 ст. 8 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р. уповноважує ЄС на укладення з державами-сусідами спеціальних міжнародних угод – угод про асоціацію, що закріплюватимуть взаємні права та обов'язки [17, с. 524–526, 529]. Процедура укладення угод про асоціацію на підставі п. 2 ст. 8 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р. передбачає отримання згоди Європарламенту та прийняття одностайного рішення Радою ЄС, а імплементація цих міжнародних угод, їх практична реалізація, має бути предметом регулярних консультацій між сторонами. Телеологічне та системне тлумачення ст. 2 та 8 ДЄС у редакції Лісабонського договору 2007 р. дає змогу зробити висновок про те, що ЄС не може укладати такі спеціальні міжнародні угоди з державами, які відмовляються визнавати цінності ЄС, або, принаймні, не демонструють активної позиції щодо їх негайного впровадження, зокрема у сфері верховенства права, демократії, поваги до прав людини.

Термін «особливі відносини» вказує на поглиблені форми співробітництва та відсутність його єдиної моделі. Зазначене формулювання дозволить ЄС застосовувати гнучкий підхід до відносин з кожною державою-партнером з метою досягнення кінцевої політичної мети ЄС у відносинах з державами-сусідами, зокрема створення простору стабільності, заснованого на цінностях ЄС. Таким чином установчими договорами ЄС було встановлено принцип диференціації (*differentiation principle*), який вже успішно функціонував у механізмі Європейського політичного співробітництва. Крім того, формального закріплення набув принцип обумовленості (*conditionality principle*) шляхом обов'язкового забезпечення державами-сусідами поваги до цінностей ЄС. Окреслене співробітництво виключає «внутрішню асоціацію», тобто формальну участь третіх країн у прийнятті рішень інституціями ЄС. Для держав-сусідів, які відповідатимуть критеріям членства в ЄС, угода про асоціацію, за сприятливих політичних умов, може стати початковим підготовчим етапом до



повноправного членства, якого держави-сусіди набуватимуть, поступово долучаючись до окремих елементів організаційно-правового механізму ЄС.

**Угода про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р. як новий правовий формат співробітництва.** Нині ЄС і Україна отримали історичний шанс на розбудову відносин нового зразка, для реалізації якого необхідне належне переосмислення геополітичної конфігурації, базових підходів, напрямів докладання зусиль та практичних інструментів співробітництва. Переведення політики євроінтеграції України в якісну практичну площину передбачає реалізацію нею наступних завдань: якнайшвидша ефективна імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р.; адаптація національного законодавства, передусім, до «*acquis* вступу»; зміцнення інституційного забезпечення процесу євроінтеграції; створення Поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, що започатковано 1 січня 2016 р.; запровадження безвізового режиму з державами-членами ЄС; покращення ситуації зі свободою слова; забезпечення дієвості громадянського суспільства, а також транспарентності та демократичності виборчих компаній; верховенство права, що забезпечується незалежним судочинством та дотриманням права на справедливий суд; запобігання і протидія корупції; реформа безпекового та правоохоронного секторів, встановлення демократичного контролю за збройними силами та спецслужбами; спільне подолання викликів у енергетичній сфері, зокрема шляхом реалізації положень Третього енергетичного пакету ЄС.

Формування спільного бачення перспективи членства України в ЄС надасть потужного поштовху для встановлення довіри, адже перспектива членства слугує найбільш ефективним інструментом впливу. Обумовленість (*conditionality*) як один з основних методів реалізації Європейської політики сусідства, що застосовується від початку її запровадження, є прямо запозиченою з процесу підготовки країн-кандидатів до вступу в ЄС, вона продемонструвала дієвість на прикладі країн Центральної Європи, а тому має всі шанси виправдати себе й у випадку з Україною. Концепція «більше за більше» (*more for more*), яка наразі є домінуючою в Європейській політиці сусідства, надто розмита, отже не може розраховувати на реальну віддачу в процесі створення простору безпеки, стабільності та добробуту в сусідстві. Натомість концепція «перспективи членства» передбачає перевірені механізми допомоги, контролю і впливу, а також обопільні зобов'язання та зусилля. В інтересах України пришвидшення зорієнтованого на результат практичного співробітництва з ЄС, ефективна імплементація Угоди про асоціацію, як угоди нового покоління, що ґрунтується, насамперед, на поглибленні політичної асоціації та економічної інтеграції, посиленні політико-безпекової конвергенції.

Перспектива членства зменшуватиме соціальну і політичну напругу в Україні, зосередивши її на виконанні конкретного переліку з «*acquis* вступу», на проведенні реформ. Пріоритетом для держави має бути активний розвиток двостороннього співробітництва з ЄС, водночас Україна має на прагматичній основі, керуючись національними інтересами, брати участь у реалізації секторального співробітництва та багатостороннього виміру Східного партнерства ЄС з метою реалізації політичної асоціації та економічної інтеграції. Для цього вона має напрацьовану договірно-правову базу, порівняно розвинені інституційні можливості.

Домінування засобів м'якого права (*soft law*) зумовило необхідність формування ЄС певних мотивацій у держав-партнерів, які б спонукали їх до проведення всеохоплюючих внутрішніх реформ. Найефективнішою мотивацією є перспектива набуття членства в ЄС, однак вона може бути застосована тільки щодо європейських країн та за наявності консенсусу з цього приводу між державами-членами ЄС. Наразі Східне партнерство не передбачає перспективи членства для держав-учасниць і спрямоване лише на розвиток з ними «особливих відносин», вибудованих на взаємному визнанні спільних цінностей, досягненні верховенства права, належного управління, дотримання прав людини, принципів ринкової економіки та сталого розвитку. Йдеться про розвиток відносин з ЄС відповідно до прагнень, потреб і можливостей України, яка у такий спосіб перетвориться на «м'яку силу» ЄС, її успіх стане найбільш переконливим стимулом для демократизації, наближення до стандартів і цінностей ЄС.

**«Братиславський процес» як стратегія реформування та оновлення ЄС.** 16 вересня 2016 р. у Братиславі (столиці головної з 1 липня 2016 р. у Раді ЄС Словаччини) відбулась неформальна зустріч глав держав і урядів 27-ми держав-членів ЄС, на яку вперше за останні 43 роки не було запрошено прем'єр-міністра Великої Британії. Лідери держав-членів започаткували «Братиславський процес» як стратегію реформування та оновлення ЄС, зробивши спробу відповісти на численні кризи і виклики, а також на наслідки «*Brexit*», прагнучи уникнути «фрагментації» всередині Об'єднання.

На братиславській зустрічі йшлося не тільки про стратегічні цілі спільного майбутнього, а й про конкретні дії щодо їх досягнення. Погоджено, що ЄС важливо довести дієвість, сфокусувавшись на: внутрішній та зовнішній безпеці, боротьбі з тероризмом, посиленні оборонної співпраці, відновленні стабільності, підтримці економічного зростання, збільшенні зайнятості, подоланні міграційної кризи, зміцненні зовнішніх кордонів, підвищенні ефективності прийняття та виконання рішень, механізмах наближення правотворчого процесу ЄС і його інституцій до громадян ЄС. Водночас відкладено реалізацію будь-яких ідей стосовно банківського союзу, подальшого розвитку економічного та валютного союзу. «*Brexit*» актуалізував процес збалансування національних та спільних інтересів, перезавантаження ЄС, що має завершитись у березні 2017 р., коли відбудеться саміт у Римі на відзначення 60-ї річниці Договору про заснування Європейського Економічного Співтовариства (Римського договору), підписаного 25 березня 1957 р. Оновлення ЄС вимагає значних зусиль, втім це відкриє можливості для інших ресурсомістких перетворень, підтверджуючи привабливість європейської моделі регіональної інтеграції.

*Висновки.* Особливих зрушень на шляху виконання політичної складової Копенгагенських критеріїв в Україні наразі досягти не вдалось. Загалом ступінь євроінтеграції України варто розглядати у контексті політичних, економічних, соціальних перетворень і структурних реформ, спрямованих на досягнення нею відповідності Копенгагенським критеріям, що передбачає не тільки адаптацію національного законодавства, передусім до «*acquis* вступу», а й застосування їх на практиці, проте вступ до ЄС не має бути самоціллю. Євроінтеграційні прагнення радше мають слугувати імпульсом до демократизації з метою удосконалення політичної і правової систем, а перспектива набуття членства в ЄС, що не є виключеною, згідно преамбули Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р. («Угода не визначає наперед і залишає відкритим майбутній розвиток відносин Україна – ЄС» [18]), є потужним стимулом для проведення цілеспрямованих, послідовних, радикальних реформ в Україні, оскільки цілком очевидно, що Копенгагенські критерії стосуються, насамперед, мобілізації внутрішніх чинників розвитку демократії та економіки держави, зокрема шляхом виробництва наукомісткої, енергоощадної, експорторієнтованої продукції, адже відповідність їм за фактичної динаміки політичних, економічних та соціальних процесів здатна забезпечити якісну зміну парадигми відносин з ЄС.

Спостерігаються труднощі конструювання європейської наднаціональної ідентичності на основі географічної близькості, мовної однорідності, спільності історичного досвіду і культурної спадщини, що, безумовно, позначається на «інтеграційній спроможності» ЄС, втім саме європейська ідентичність, як об'єднуючий чинник, суттєво впливатиме на майбутнє ЄС та його держав-членів, на перспективи країн-кандидатів. Інституційні трансформації та реформаторські перетворення в ЄС під потужним тиском кризових потрясінь покликані зберегти його згуртованість і цінності, повернути престиж членству в ЄС, довівши, що він є дієздатним проектом.

#### **Список використаних джерел:**

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2012/C 326/01) // Official Journal of the European Union. – Volume 55. – 26 October 2012.

2. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007/C 303/01) // Official Journal of the European Union. – Volume 50. – 14 December 2007. – P. 1–16.

3. Петров Р. А. Транспозиція «*acquis*» Європейського Союзу у правові системи третіх країн : монографія / Р. А. Петров. – К. : Істина, 2012. – 364 с.

4. Fairhurst J. Law of the European Union / J. Fairhurst. – 11th ed. – Harlow : Pearson Education Limited, 2016. – 872 p.
5. Braudel F. Grammaire des civilisations / F. Braudel. – Flammarion, 2013. – 752 p.
6. Olsen, Johan P. Europe in Search of Political Order / Johan P. Olsen. – Oxford : Oxford University Press, 2007. – 352 p.
7. Leonard M. Why Europe Will Run the 21st Century / M. Leonard. – HarperCollins UK, 2011. – 176 p.
8. Fossum J. E. Identity–politics in the European Union. ARENA Working Papers, WP 01/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2001/wp01\\_17.htm](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2001/wp01_17.htm)
9. Habermas J. The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory / J. Habermas. – Cambridge : John Wiley & Sons, 2015. – 338 p.
10. Акуленко В. І. Міжнародне право охорони культурних цінностей та його імплементація у внутрішньому праві України : монографія / В. І. Акуленко. – К. : «Юстініан», 2013. – 608 с.
11. José Manuel Barroso and Ján Figel' meet leading cultural figures to discuss ways to promote European culture and identity. Brussels, 11 January 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_ip-06-19\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_ip-06-19_en.htm?locale=en)
12. Микієвич М. М. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами : монографія / М. М. Микієвич. – Львів : Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. – 200 с.
13. Докладніше див.: Денисов В. Н. Громадянство Європейського Союзу / В. Н. Денисов // Енциклопедія міжнародного права : У 3 т. / Ред. кол. : Ю. С. Шемшученко, В. Н. Денисов (співголови) та ін.; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Т. 1. А-Д. – К. : Академперіодика, 2014. – 920 с.
14. Рябов А. В. Постимперская идентичность – для России и Европы [Електронний ресурс] / А. В. Рябов. – Режим доступу: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a064.htm>
15. Шульга М. Демократична ідентичність Європейського Союзу: зміст та шляхи формування [Електронний ресурс] / М. Шульга // Український науковий журнал «Освіта регіону». – 2010. – № 1. – Режим доступу: <http://social-science.com.ua/article/177>
16. Falalieieva L. Legal Aspects of the European Neighbourhood Policy in the EU's New Approaches / L. Falalieieva // From Eastern Partnership to the Association: A Legal and Political Analysis / Ed. by Nadmĥda Šišková. – Cambridge : Cambridge Scholars Publishing, 2014. – P. 59–78.
17. Аналіз пропозицій РФ щодо внесення поправок до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, стороною якої, звісно, не є РФ див. : Задорожній О. В. Порушення агресивною війною Російської Федерації проти України основних принципів міжнародного права : монографія / О. В. Задорожній. – К. : К.І.С., 2015. – С. 524–526, 529.
18. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344)

*\* Фалалєєва Людмила Григорівна – кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу європейського права та міжнародної інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України.*

*Стаття надійшла до редакції 31.03.2017 р.*