

Інформаційна довідка щодо історії розширення Європейського Союзу*

Анотація. В Інформаційній довідці розглянуто основні етапи розширення Європейського Союзу шляхом приєднання нових держав-членів до Європейських Співтовариств та Європейського Союзу. Акцентовано на змінах в установчих документах ЄС, які супроводжували розширення суб'єктного складу; вимогах щодо відповідності держав-кандидатів Копенгагенським критеріям; поточних викликах європейської інтеграції.

Ключові слова: *Європейський Союз, європейська інтеграція, право Європейського Союзу, установчі договори ЄС, Копенгагенські критерії.*

Вступ. Ідеї об'єднаної, сильної і процвітаючої Європи живуть вже не одне століття. Іноді їх відносять до рефлексії величі Римської імперії, іноді розглядають як прототип успішних США, але на європейському континенті. Ці ідеї розвивалися в численних проєктах мислителів і державних діячів минулого – Ш. де Сен-П'єра, І. Канта, В. Вольтера, А. де Кюстіна, А. Сен-Сімона, Дж. Мадзіні, К. Каттенео, А. Бріана, А. Леже, С. Спінеллі та ін.

У наш час їх генерують прагнення не допустити повторення жахів Першої і Другої світових воєн та жити в мирній і процвітаючій країні. Так, ідеї сполучених штатів об'єднаної Європи, як відомо, були висунуті й озвучені В. Черчиллем у його промові в Цюріху в 1946 році. В. Черчиллю належить ідея створення Ради Європи, що була реалізована шляхом офіційного заснування цієї міждержавної організації в 1949 році. Об'єднавчі тенденції у повоєнній Європі були значно посилені завдяки реалізації Плану Маршалла, що передбачав обов'язковою умовою скоординоване використання допомоги США європейськими країнами. Укладення у 1950 році Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (набула чинності 3 вересня 1953 року) визначило демократичний вектор європейської інтеграції, що в подальшому отримав розвиток у Хартії Європейського Союзу про основні права.

У 1950 році Роберт Шуман у своїй відомій Декларації запропонував Франції та Німеччині відмовитися від багаторічного протистояння й, об'єднавши виробництво вугілля та сталі, закласти підвалини для розвитку економіки першого етапу Європейської федерації¹. Це, по суті, стало презентацією плану створення Європейського співтовариства вугілля та сталі, який було започатковано у 1951 році шляхом укладання Договору про заснування Європейської спільноти з вугілля та сталі шістьма європейськими державами: Бельгією, Італією, Люксембургом, Нідерландами, Францією та ФРН. Цим договором було відкрито шлях до Європейської інтеграції, який був ще більше зміцнений з ухваленням у 1957 році так званих Римських договорів, що передбачали створення Європейського співтовариства з атомної енергії («Євратому») та Європейського Економічного Співтовариства, і таким чином

¹ Декларація Шумана. Переклад з французької Л. Дубенко. Матеріали з сайту ГО «Європа без бар'єрів». URL: <https://europewb.org.ua/deklaratsiya-shumana/>

закладено «основи ще більш тісного союзу європейських народів»². Таку мету ставили ідеологи європейської інтеграції Ж. Монне і Р. Шуман, прогнозуючи, що економічна інтеграція держав-учасниць буде доповнена політичною і соціальною. Сьогодні Європейська інтеграція видається закономірним процесом і результатом утвердження європейської солідарності.

Європейський Союз (далі – ЄС) нині об'єднує 27 держав-членів і володіє потужним економічним потенціалом. Ці досягнення слід пов'язати з правильним формуванням та реалізацією інтеграційної політики в ЄС, правові засади якої сьогодні визначені в установчих договорах ЄС – Договорі про Європейський Союз і Договорі про функціонування Європейського Союзу.

Історію розширення ЄС необхідно розглядати у зв'язку з формуванням права Європейського співтовариства, передусім первинних джерел, оскільки потреба поглиблення об'єднувачого процесу постійно вимагає правової інтеграції, що створює засади інтеграції усіх інших сфер суспільного життя в державах-членах і ЄС.

Основна частина. Членство в ЄС пов'язано зі значними змінами в правовій системі держав-кандидатів. Водночас і ЄС (його інституції) має бути спроможним забезпечити інтеграцію нових членів. Процес приєднання передбачає посилення співпраці між кандидатами, державами-членами ЄС, інституціями ЄС та практично повну гармонізацію національного законодавства держави-кандидата з правом ЄС.

Для приєднання до ЄС держава-кандидат має відповідати загальновідомим Копенгагенським критеріям – умовам вступу до ЄС, що були визначені на засіданні Європейської Ради в Копенгагені 21–22 червня 1993 року: «... асоційовані держави Центральної та Східної Європи, які висловили таке прагнення, можуть стати членами Європейського Союзу. Вступ відбудеться тоді, коли асоційована держава зможе взяти на себе обов'язки членства, задовольнивши необхідні політичні та економічні вимоги»³. Такими критеріями є:

- політичні критерії: стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та захист меншин;
- економічні критерії: діюча ринкова економіка та здатність справлятися з конкуренцією і ринковими силами;
- адміністративна й інституційна спроможність державних інституцій ефективно впроваджувати *acquis* ЄС і їх здатність брати на себе зобов'язання щодо членства в ЄС.

Окрім Копенгагенських критеріїв, основою для процесу розширення ЄС є також стаття 49 Маастрихтського договору, згідно з якою будь-яка «європейська держава», яка поважає «принципи свободи, демократії, поваги до прав людини, основоположних свобод і верховенства права», може подати заявку на вступ до

² Прагнення продовжувати процес утворення як ніколи тісного союзу народів Європи, де рішення приймають якомога ближче до громадянина згідно з принципом субсидіарності, проголошено у Преамбулі Договору про Європейський Союз.

³ [European Council – Copenhagen, 21/22 June 1993](https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf). URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>

ЄС. Чи є держава «європейською», визначається згідно з політичною оцінкою інституцій ЄС.

Коли переговори щодо всіх політичних сфер завершені, а сам ЄС готовий до розширення з погляду здатності до поглинання, тоді умови вступу, включаючи можливі окремі захисні положення та перехідні домовленості, будуть включені в угоду про приєднання. Ця угода потребує згоди Європейського Парламенту та одностайного схвалення Ради, перш ніж усі держави-члени ЄС і відповідна держава-кандидат зможуть підписати її.

Останніми роками низка факторів вплинула на зміни в політиці розширення ЄС. Так, ідеться про геополітичні зміни, зростання геополітичної напруги, зокрема в сусідніх регіонах ЄС (Східна Європа, Балкани й Середземномор'я), а також внутрішні проблеми в ЄС, спричинені Brexit, міграційними кризами, економічними складнощами в державах-членах ЄС через епідемію COVID-19 та зростанням популізму стосовно втому від розширення ЄС в деяких державах-членах ЄС тощо. Однак саме посилення безпекової складової стимулює інтерес до розширення ЄС задля зміцнення стабільності та впливу в цих регіонах.

Процес розширення має на меті заохочувати демократичні й економічні реформи в державах, які хочуть стати членами ЄС, і сприяє більшій стабільності та процвітанню в Європі.

Останніми роками політика розширення ЄС зазнала певних змін, серед яких виділяють:

- більшу прозорість переговорного процесу та процесу приєднання. Процес переговорів і приєднання держав-кандидатів став більш прозорим та стримується належними механізмами моніторингу й оцінки. Це дозволяє ЄС упевнитися, що держава-кандидат відповідає усім критеріям ЄС і проводить необхідні реформи перед приєднанням;

- градацію критеріїв приєднання. ЄС може надавати пріоритет державам, які відповідають основним критеріям приєднання, таким як демократія, права людини, правова держава, економічна стабільність і здатність інтегруватися в систему ЄС;

- стратегічність розширення. ЄС став більш стратегічним у виборі держав для розширення. Наразі Союзом, серед іншого, оцінюється не лише питання досягнення державою критеріїв приєднання, але й геополітичні фактори, важливість держави-кандидата для безпеки й стабільності в регіоні;

- підсилення демократичних процесів. Зміни в політиці розширення ЄС підвищують важливість участі громадськості та консультацій із нею як в державах-кандидатах, так і в державах-членах;

- запровадження в ЄС заходів боротьби зі «втомою» від розширення. Останніми роками підтримка розширення ЄС серед держав-членів є непропорційною. Деякі держави виступають за активне розширення ЄС, тоді як інші висловлюють занепокоєння через можливе збільшення обсягу фінансових зобов'язань. Саме тому до політики розширення вносяться зміни з метою врахування більшості інтересів держав-членів та ЄС в цілому.⁴

⁴ Процес розширення Європейського Союзу. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32964.pdf>

Історія розширення ЄС (див. Додаток).

Розширення ЄС відбувалося «хвилями». Перше розширення у 1973 році ознаменувалося набуттям членства Великою Британією, Данією та Ірландією в Європейській економічній спільноті (спільнота була основою створення ЄС). До цього на основі Договору про злиття (Брюссельський договір, набув чинності 1 липня 1967 року та був скасований Амстердамським договором 1997 року) було оптимізовано виконавчі структури Співтовариств шляхом створення Комісії Європейських співтовариств на заміну Вищого органу Європейського співтовариства вугілля та сталі, Комісії Європейського Економічного Співтовариства і Комісії Євроатому, що забезпечило скоординованість економічної інтеграції держав-членів.

Єдиним Європейським актом (набув чинності 1 липня 1986 року) було поставлено ціль створити Єдиний внутрішній ринок до 1 січня 1993 року, що передбачало необхідність гармонізації економічної політики та оптимізації структур інституцій Співтовариств. Відповідно, було запроваджено спільну політику Співтовариств у соціальній сфері, у сфері науково-технічного розвитку, охорони довкілля, передбачено зміни до договорів про Європейські Співтовариства щодо офіційного статусу Європейської ради, поширено інтеграційний процес на сферу зовнішньої політики, поставлено питання про створення Європейського Союзу як економічної і політичної спільноти.

У рамках другого та третього розширення членство у Спільноті отримали відповідно Греція (у 1981 році) та Іспанія і Португалія (у 1986 році).

Маастрихтським договором 1992 року (набув чинності 1 листопада 1993 року після його ратифікації 12 державами-членами) було внесено зміни та доповнення до установчих договорів Європейських співтовариств (Паризького договору 1951 року, Римських договорів 1957 року) і Єдиного Європейського акта 1986 року та офіційно засновано Європейський Союз⁵. Договором було визначено його цілі: сприяння соціально-економічному прогресу шляхом створення простору без внутрішніх кордонів, створення економічного та валютного союзу з подальшим введенням спільної валюти, формування спільної зовнішньої політики та політики безпеки; співпраця у сфері правосуддя та внутрішніх справ. Також Договором було запроваджено інститут громадянства Європейського Союзу, розмежування повноважень ЄС і держав-членів на основі принципу субсидіарності, внесено низку змін до інституційної структури і механізмів прийняття рішень в ЄС.

Положеннями Договору передбачалися зобов'язання для нових держав-членів ЄС щодо відповідної адаптації національного законодавства.

Маастрихтський договір став основою для Амстердамського договору 1997 року та Ніщцького договору 2001 року.

Четверте розширення ЄС відбулося у 1995 році, коли до нього приєдналися Австрія, Фінляндія і Швеція. Варто відмітити, що Норвегія та Швейцарія, пройшовши практично весь євроінтеграційний процес, не отримали підтримки у своїх громадян, які проголосували проти членства в ЄС.

⁵ 1 листопада 1993 року вважається датою створення Європейського Союзу.

У 1997 році Європейською радою було ухвалено Амстердамський договір (набув чинності 1 травня 1999 року), який мав на меті підготувати ЄС до подальшого розширення й для цього вирішити проблеми «дефіциту демократії» при ухваленні рішень інституціями ЄС, сформувати зону безпеки і правосуддя.

Ніщцьким договором 2001 року (набув чинності 1 лютого 2003 року) було ще більше забезпечено розширення ЄС на основі реформування інституційного механізму ЄС (зокрема, щодо чисельності Комісії, розподілу голосів між членами Ради ЄС, розширення складу і компетенції Суду першої інстанції та ін.)

П'яте розширення у 2004 році стало найбільш чисельним порівняно з попередніми розширеннями ЄС. Повноправного членства в ЄС набули Кіпр, Естонія, Литва, Латвія, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина і Чехія.

Під час шостого розширення у 2007 році до ЄС приєдналися Болгарія і Румунія.

Лісабонським договором 2007 року (набув чинності 13 грудня 2009 року), загальною метою якого було збалансування інституційної рівноваги між національним та Європейським (наднаціональним) рівнями, було внесено зміни до Договору про ЄС та Договору про заснування ЄС, якими запроваджено низку нових статусу інституцій ЄС і процесів прийняття рішень в ЄС, посилено демократичний вимір ЄС, його внутрішньополітичні та зовнішньополітичні функції. Ухвалення цього Договору стало відповіддю на невдалу спробу запровадження «Конституції для Європи» й на потребу реформування ЄС у зв'язку з його суттєвим розширенням. Зокрема, важливим новаціями, запровадженими Лісабонським договором, є: зміни кількісного складу функцій та повноважень Європейського Парламенту, процедур прийняття рішень Радою ЄС, запровадження посади Президента Європейської ради і посади Верховного представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки; нова система розподілу повноважень між ЄС та державами-членами, що передбачає три види компетенцій ЄС (виняткової, спільної та підтримуючої з визначенням їх сфер); встановлення політичного виміру європейського громадянства й інструментів прямої демократії.

Остання успішна інтеграція була здійснена Хорватією у 2013 році.

Наразі 7 держав мають статус кандидата на вступ до ЄС: Боснія і Герцеговина, Сербія, Чорногорія, Північна Македонія, Албанія, Україна та Молдова.

Висновки. Сьогодні політика розширення ЄС вимагає від держав-кандидатів проведення комплексних реформ у багатьох сферах, зокрема таких, як верховенство права, посилення інституційної спроможності, боротьба з корупцією та організованою злочинністю тощо. При цьому критерії, які стосуються верховенства права й боротьби з корупцією, що містяться у 23-му і 24-му переговорних розділах про вступ до ЄС, належать до фундаментального кластеру. Переговори щодо таких критеріїв відкриваються першими й

закриваються останніми, а прогрес у цьому кластері визначає загальний темп переговорів щодо членства в ЄС⁶.

Отже, процес розширення ЄС є складним і вимагає великих зусиль із боку як держав-кандидатів, так і самого ЄС. Незважаючи на певний прогрес, існують виклики, такі як політична, економічна й безпекова нестабільність у державах-кандидатах, розбіжності в поглядах держав-членів ЄС щодо розширення, а також внутрішні проблеми в самому ЄС і неготовність Союзу до збільшення (як економічно, так і політично), які можуть гальмувати процес розширення.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

⁶ EU accession process step by step. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf

Історія розширення Європейського Союзу



Держави-претенденти
на членство в ЄС:
Боснія і Герцеговина,
Сербія, Чорногорія,
Північна Македонія,
Албанія, Україна,
Молдова

Вихід Сполученого
Королівства Великої
Британії та Північної
Ірландії (2020 рік)