

## ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ПРОСУНУТОЇ СПІВПРАЦІ ТА ІНШИХ ФОРМ ГНУЧКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В АМСТЕРДАМСЬКОМУ ДОГОВОРІ

### INSTITUTIONALIZATION OF ENHANCED COOPERATION AND OTHER FORMS OF FLEXIBLE INTEGRATION IN THE TREATY OF AMSTERDAM

Савка В.Я.,

старший викладач кафедри міжнародної політики  
Ужгородського національного університету

У статті проаналізовано положення про просунуту співпрацю й інші форми гнучкої інтеграції в Амстердамському договорі 1997 р., які стали одним із найважливіших нововведень цього документа.

В Амстердамський договір уперше були включені положення, що дозволяють групі країн просувати інтеграцію вперед в окремих галузях в інституціональних рамках ЄС і з використанням інструментів ЄС. Для визначення такої співпраці у тексті договору був використаний досить нейтральний у політичному відношенні термін «тісніша співпраця» (просунута співпраця).

В Амстердамському договорі був прописаний механізм, що дозволяє тим, хто може і хоче поглиблювати інтеграцію, робити це без юридичної маргіналізації відстаючих або незгодних держав. У договорі були сформульовані цілі, умови та процедура запуску такої співпраці, проте в тексті відсутнє визначення тіснішої співпраці, що відобразило розбіжності між державами-членами.

Просунута співпраця була інституціалізована в «першій і третій опорах». Під час її запуску у рамках «першої опори» серйозна роль відводилася Комісії. У рамках «другої опори» був введений принцип конструктивного утримання, хоча до початку переговорів саме ця сфера взаємодії розглядалася як найбільш перспективна для застосування просунутої співпраці. В Амстердамському договорі просунута співпраця була оформлена комплексно: в тексті були сформульовані загальні положення для усіх сфер співпраці та спеціальні положення для кожної з опор. Таким чином, було вирішено завдання вийти за рамки чинної практики надання винятків окремим державам і створити загальний механізм, що дозволяв за наявності незгодних держав-членів все ж просувати інтеграцію вперед.

В Амстердамському договорі фактично були інституціалізовані різні типи та форми гнучкої інтеграції. Змінювана геометрія стала основною системою, закріпленою у вигляді просунутої співпраці (*enhanced cooperation*), заздалегідь визначеної гнучкості (*pre-defined flexibility*) та була відображена в наданих Великій Британії, Данії та Ірландії винятках, у формі *case-by-case*, реалізованій через принцип конструктивного утримання. Транзитні періоди, що надаються новим (а іноді і старим) державам-членам, відповідають формі різношвидкісної інтеграції. Досягненням Амстердамського договору можна вважати відсутність прописаного в тексті типу *à la carte*, який, по суті, підриває поступальний розвиток інтеграції.

**Ключові слова:** європейська інтеграція, гнучка інтеграція, просунута співпраця, ЄС, інституалізація просунутої співпраці, Амстердамський договір.

The article analyzes the provisions on enhanced cooperation and other forms of flexible integration in the Treaty of Amsterdam (1997), which have become one of the most important innovations of this document.

For the first time, the Treaty of Amsterdam included provisions that allow a group of countries to advance integration in certain areas within the EU's institutional framework and using EU instruments. To define such cooperation, the text of the agreement used a rather politically neutral term "closer cooperation" (enhanced cooperation).

The Treaty of Amsterdam contains a mechanism that allows those who can and want to deepen integration to do so without legally marginalizing backward or dissenting states. The agreement formulated the goals, conditions and procedure for launching such cooperation. However, the text of the treaty does not define closer cooperation, which reflects the existing differences between Member States.

Enhanced cooperation was institutionalized in the "first and third pillars". When it was launched as part of the "first pillar", a serious role was given to the Commission. As part of the "second pillar", the principle of constructive abstention was introduced, although prior to the negotiations, this area of cooperation was considered the most promising for the application of enhanced cooperation. In the Treaty of Amsterdam, enhanced cooperation was formalized in a comprehensive way: the text formulated general provisions for all areas of cooperation and special provisions for each of the pillars. Thus, the task was solved to go beyond the existing practice of granting exemptions to individual states and to create a common mechanism that would allow, in the presence of dissenting Member States, to still advance integration.

The Treaty of Amsterdam actually institutionalized various types and forms of flexible integration. Variable geometry has become the main system, enshrined in the form of *enhanced cooperation*, pre-defined flexibility which is reflected in the exceptions provided by the UK, Denmark and Ireland, the form of *case-by-case* – implemented through the principle of constructive abstention. The transit periods granted to new (and sometimes old) Member States correspond to a form of multi-speed integration. The achievement of the Treaty of Amsterdam can be considered the absence of the *à la carte* type prescribed in the text, which, in fact, undermines the progressive development of integration.

**Key words:** European integration, flexible integration, enhanced cooperation, EU, institutionalization of the enhanced cooperation, Treaty of Amsterdam.

**Постановка проблеми.** У міру розширення числа учасників і ускладнення євроінтеграційного процесу початкова ідея одношвидкісного просування інтеграції перестала бути безперечною. До ЄС приєднувалися країни, що мали відмінний від «шістки» засновників історичний досвід і сповідували іншу економічну філософію, а отже, цілі інтеграції розумілися ними по-іншому. Неоднорідність учасників інтеграції стала об'єктивним чинником, який впливав і серйозно впливає на розвиток ЄЕС/ЄС. З кожним подальшим розширенням диференційованість ЄС росла за декількома параметрами. Об'єктивні відмінності, наявні у держав-членів ЄС, роблять дуже актуальною проблему внутрішньої єдності. З ростом внутрішньої неоднорідності в ЄС поступово стала проявлятися відмінність у розумінні цілей і завдань інтеграції у її учасників.

Реакцією на ріст внутрішньої неоднорідності в ЄС і складності в реалізації інтеграційних проєктів став пошук можливих нових шляхів і способів розвитку Євросоюзу, один із яких припускав нерівномірний і неоднаковий для усіх учасників рух вперед. Саме різноманітність інтересів і пріоритетів держав-членів ЄС призвів до використання можливостей гнучкої інтеграції для вирішення завдання просування інтеграційного процесу.

Поворотним моментом у реалізації принципів гнучкої інтеграції в ЄС було підписання Маастрихтського договору, який став першим базовим документом, що передбачає відступ від принципу рівної участі усіх держав-членів ЄС в інтеграційному процесі. Починаючи з цього моменту в установчих договорах ЄС стало з'являтися дедалі більше елементів правової неоднорідності.

У Маастрихтському договорі було закріплено де-факто наявність гнучкої інтеграції у важливих сферах діяльності ЄС, проте її інституалізація як одного з базисних принципів функціонування ЄС стала результатом складних переговорів на Міжурядовій конференції (МУК) 1996–97 рр. і була здійснена в Амстердамському договорі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Положення про просунуту співпрацю, що стали одним із основних нововведень Амстердамського договору, стали предметом глибокого аналізу західних учених. Дослідники відмічали як позитивні, так і негативні сторони інституалізації принципів гнучкої інтеграції. Важливим напрямом дискусії дослідників стали можливі сфери застосування просунутої співпраці. Детально про плюси та мінуси введення положень про просунуту співпрацю і можливість її застосування в різних галузях інтеграції писали А. Стубб, Е. Філіп-парт і М. Сі Дхан Хо, Дж. Шоу, Б. Хол та ін.

Напередодні розширення за рахунок країн Центральної та Східної Європи експертне співтовариство активно включилося в обговорення перспектив

розвитку Євросоюзу у складі 25–30 держав, у т. ч. ролі просунутої співпраці. У світлі майбутнього розширення просунута співпраця розглядалася як один із найважливіших механізмів просування інтеграції. Зокрема, Ф. де ла Серр вважала, що «концепт поглибленої співпраці є обхідним шляхом» для вирішення проблем Союзу, що розширився, і сприяє досягненню компромісу між державами-членами ЄС [1, с. 169]. А. Стубб писав, що гнучка інтеграція була інституалізована як інструмент управління інтеграційним процесом, поєднуючи правові та політичні елементи [2, с. 165–166]. На думку Дж. Едвардса й Е. Філіп-парт, гнучка інтеграція та її інституалізована форма – просунута співпраця – покликані в короткостроковій перспективі сприяти подоланню позиції непоступливих партнерів, а в довгостроковій – просувати інтеграцію в неоднорідному Союзі [3]. Багато дослідників, у т. ч. Х. Воллас і Ф. де ла Серр, вважали, що через механізм просунутої співпраці може бути вирішена давня суперечність між розширенням і поглибленням інтеграції [4].

Серед наукових розробок українських дослідників можна виокремити низку досліджень, у яких аналізуються особливості гнучкої інтеграції, її окремих аспектів. Зокрема, це дослідження таких науковців, як В. Копійка, І. Грицяк, І. Грушко, В. Липов, Н. Попова.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Мета статті – виявити форми гнучкої інтеграції, інституалізовані в Амстердамському договорі, дослідити та проаналізувати положення, що фіксують гнучку інтеграцію в ЄС, зокрема положення про просунуту співпрацю в Амстердамському договорі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Амстердамському договорі у рамках Договору про Європейський Союз (ДЄС) був введений новий розділ VII «Положення про просунуту співпрацю», який містить загальні принципи його функціонування. Для «першої та третьої опор» були також визначені спеціальні умови. У рамках «другої опори» просунута співпраця не була введена, замість неї був введений принцип конструктивного утримання. Деякі дослідники пропонують розділити загальні та спеціальні положення про тіснішу співпрацю відповідно до структури трьох опор на горизонтальні (загальні для усіх сфер співпраці) та вертикальні (спеціальні для кожної з опор) [5, с. 7].

Розділ VII ст. 43 визначає умови здійснення просунутої співпраці, ст. 44 встановлює інституціональні та бюджетні положення, ст. 45 підкреслює необхідність регулярного інформування Європейського парламенту про розвиток такої співпраці. Згідно зі ст. 43 просунута співпраця повинна служити поглибленню інтеграції, не повинна підривати інституціональну основу Союзу і суперечити

*acquis communautaire*. Вона повинна відповідати цілям Союзу і служити інструментом апробації нових проектів для досягнення цих цілей. Просунута співпраця може бути використана як «крайній захід», за умови, що в ній беруть участь більшість країн-членів ЄС. У договорі не вказується, які умови потрібні для застосування «крайнього заходу», але очевидно, що таким чином підкреслюється винятковість застосування просунутої співпраці, а не стандартна практика. Якщо неможливо досягти згоди між усіма державами-членами з якого-небудь питання, у т. ч. і через голосування кваліфікованою більшістю голосів, то виходом може служити «крайній захід» – застосування механізму просунутої співпраці. Резонною видається думка А. Стубба, що ця умова є значною мірою політичною, а не правовою [2, с. 128].

За ст. 43 просунута співпраця може бути утворена за участю більшості держав-членів. На момент набуття чинності Амстердамського договору така більшість складала мінімум вісім учасників. Необхідність цієї умови виглядає цілком логічною. Дослідники відзначають, що існує як мінімум п'ять причин для фіксації мінімальної кількості учасників. По-перше, наявність «критичної маси» учасників дає впевненість у тому, що така співпраця принесе бажаний результат. По-друге, достатня кількість учасників мінімізує витрати Співтовариства на реалізацію проектів просунутої співпраці. По-третє, велика кількість учасників просунутої співпраці запобігає розвитку паралельних або конкуруючих проектів у рамках Союзу і створює доцентровий ефект на користь просунутої співпраці, що реалізовується. По-четверте, служить його легітимізації. По-п'яте, мінімізує ризик інституціональних суперечностей усередині Союзу [6, с. 15]. Проте існує і протилежна думка. Зокрема, Керсін Жандж вважає, що положення про участь більшості держав-членів у проектах просунутої співпраці значною мірою суперечить самій ідеї створення просунутих груп [7, с. 54–55]. Імовірно, це положення Амстердамського договору було спрямоване на мінімізацію можливості внутрішнього розколу в ЄС, оскільки за виконання цієї умови неможливо створити дві групи, які здійснювали би проекти, що суперечать один одному.

Просунута співпраця не повинна утискати інтереси країн, що не беруть участь в ній, має бути відкритою для усіх охочих приєднатися. Ст. 44 (1), що дуже важливо, дає можливість країнам, які не беруть участь у просунутій співпраці, брати участь в обговоренні питань, пов'язаних із нею, але рішення у рамках таких проектів приймають тільки ті країни, які в ній беруть участь, держави, що не беруть участь, не можуть завадити ухваленню рішень. Таким чином, дотримувався баланс між інтересами країн, котрі беруть і не беруть участь у просунутій співпраці.

Для просунутої співпраці в «першій і третій опорах» були встановлені додаткові положення. У ст. 11 Договору про заснування Європейського Співтовариства (ДЗЄС) визначені умови її застосування у рамках «першої опори», спрямовані на збереження вже досягнутого прогресу в наявних політиках Співтовариства. Просунута співпраця «не поширюється на сфери, які є винятковою компетенцією Співтовариства, не завдає збитку політиці, діям і програмам Співтовариства, не створює дискримінації або обмежень у торгівлі між державами-членами та не порушує умов конкуренції між ними» [8].

У тій самій ст. 11 говориться, що просунута співпраця не повинна зачіпати громадянства Союзу і спричиняти дискримінації між громадянами держав-членів. Ця стаття виглядає абсолютно логічною, щоб уникнути порушення рівності громадян Європейського Союзу. Загалом обмеження, представлені у ст. 11, серйозно ускладнюють застосування просунутої співпраці.

Дозвіл на запуск просунутої співпраці дає Рада на основі кваліфікованої більшості голосів за поданням Комісії та після консультації з Європейським парламентом. Запит на просунуті проекти повинен поступити від більшості держав-членів, проте, якщо яка-небудь держава-член заперечує проти голосування за таким рішенням кваліфікованою більшістю голосів через «важливі й обґрунтовані причини політики її держави», голосування не проводиться, і рішення може бути передане в Раду для прийняття одноголосного рішення.

Ст. 40 Договору про Європейський Союз дозволяє просунути співпрацю в галузі юстиції та внутрішніх справ, «яка має на меті дати можливість Союзу швидше перетворитися на простір свободи, безпеки і правосуддя». Дозвіл про запуск проекту дається Радою кваліфікованою більшістю голосів на прохання зацікавлених держав після звернення до Комісії. Європейському парламентові це доводиться до відома. Якщо держава-член ЄС заперечує проти голосування за таким рішенням кваліфікованою більшістю голосів через «важливі й обґрунтовані причини політики її держави», голосування не проводиться, і рішення може бути передане в Раду для ухвалення одноголосного рішення. Країни-члени ЄС, що не брали участь у просунутій співпраці із самого початку, можуть звернутися із проханням про приєднання до неї. За таким запитом Комісія представляє Раді свою думку, і Рада або погоджується з цим проханням, або відкладає рішення, діючи кваліфікованою більшістю голосів, визначаючи термін повторного розгляду питання. Ст. 40 Договору про Європейський Союз не зачіпає положення Протоколу, який інтегрує шенгенські правила (*Schengen acquis*) у рамки Європейського Союзу [8].

Співпраця у сфері юстиції та внутрішніх справ є перспективним полем для застосування можливостей просунутої співпраці. Очевидно, що умови реалізації просунутої співпраці у рамках «першої опори» були лімітовані сильніше, ніж у рамках «третьої опори». У сфері юстиції та внутрішніх справ немає так званого «негативного списку», усі сфери взаємодії відкриті для просунутих проєктів. Водночас спеціальні положення про просунуту співпрацю у рамках «третьої опори» припускають меншу захищеність для країн, що не беруть участь [9, с. 101]. На інституціональному рівні Комісія грає важливішу роль у рамках «першої опори» та менш важливу у рамках «третьої опори». В Амстердамському договорі немає спеціально визначених положень для інших інститутів ЄС. Європейський парламент, Комісія, Європейський суд і Суд першої інстанції працюють у рамках проєктів просунутої співпраці у звичайному режимі. Звертають на себе увагу мінімальні функції Європейського парламенту в запуску просунутих проєктів, проте його роль істотна у створенні законодавчої бази.

Окрім просунутої співпраці, в Амстердамському договорі зафіксовані й інші форми гнучкої інтеграції: *case-by-case* у вигляді конструктивного утримання у рамках СЗППБ, заздалегідь визначена гнучкість у вигляді системи винятків, наданих окремим країнам у рамках співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ, фіксацію участі третіх країн у рамках шенгенської зони. Крім того, в категорію заздалегідь визначеної гнучкості потрапляють чинні ще протоколи Маастрихтського договору, що давали можливість Великій Британії та Данії не вводити єдину європейську валюту. Збереглася також ст. 100а(4), що дозволяє застосовувати національні правила в галузі охорони довкілля й охорони праці замість загальноєвропейських. В Амстердамському договорі номер статті змінився на 95 Договору, що засновує Європейське співтовариство. Важливість збереження цієї статті полягає в тому, що, по суті, вона допускає гнучкість у сфері, тісно пов'язаній із Єдиним внутрішньому ринком, що суперечить правилам застосування просунутої співпраці. Таким чином, зайвий раз проявляється наочна різниця між просунутою співпрацею і гнучкою інтеграцією загалом.

У сфері безпеки й оборони Амстердамський договір фактично зберігав гнучку інтеграцію поза інституціональними рамками ЄС, дозволяючи співпрацю між державами-членами у рамках Західноєвропейського союзу і НАТО.

Спільна зовнішня політика та політика безпеки (СЗППБ) стала єдиною галуззю в Амстердамському договорі, де не було втілено просунуту співпрацю. Для сфери зовнішньої політики та політики безпеки у ст. 23 Договору про Європейський Союз була передбачена тільки система

конструктивного утримання, згідно з якою рішення приймається одностайно, а наявність тих, що утрималися, не перешкоджає його прийняттю, якщо їх число не перевищує однієї третини голосів від рівня, передбаченого у ст. 205(2) Договору про Європейське Співтовариство. Держави, котрі утрималися від голосування, не зобов'язані виконувати прийняте рішення, але визнають його обов'язковий характер для Союзу. Крім того, вони не повинні перешкоджати здійсненню схваленого проєкту іншими державами-членами, що відповідає духу взаємної солідарності Союзу.

Згідно з § 2 ст. 23 під час прийняття спільних дій, загальних позицій або інших рішень на основі загальних стратегій і прийняття законодавчих актів, які стосуються здійснення спільних дій або загальних позицій, рішення приймаються кваліфікованою більшістю голосів, але якщо хтось із членів Ради має намір голосувати проти проєкту з важливих для національної політики міркувань, голосування не проводиться, і питання може бути передане Європейській раді для одностайного вирішення. Цей параграф не застосовується до рішень, що спричиняють наслідки військового або оборонного характеру. Таким чином, якщо держава-член заперечує проти ухвалення законопроєкту, що підпадає під § 2 ст. 23, то у разі його передачі для одностайного голосування можливо утриматися й, отже, не брати участь у здійсненні цього рішення.

Оформлення конструктивного утримання замість просунутої співпраці у рамках «другої опори» багато в чому зумовлене тим, що жоден з урядів держав-членів ЄС не був у середині 90-х рр. переконаний у можливості використання просунутої співпраці у сфері зовнішньої політики та безпеки, а тим більше оборони. Кожна держава мала свої страхи та побоювання: малі держави ЄС загалом боялися втратити голос у такій важливій сфері співпраці, Італія й Іспанія побоювалися опинитися за рамками тіснішої співпраці, Британія дотримувалася своїх принципів і традицій у сфері зовнішньої політики. Навіть Франція і Німеччина не наполягали на введенні положень про тіснішу співпрацю у рамках СЗППБ. Крім того, наявний досвід співпраці у цій сфері, зокрема здійснювана на основі принципу *case-by-case* участь у врегулюванні криз, робив використання конструктивного утримання цілком розумним.

В Амстердамському договорі візові питання, проблеми надання притулку, біженців та імміграції були перенесені під юрисдикцію Співтовариства (розділ IV Договору про заснування Європейського співтовариства). Три країни – Сполучене Королівство, Ірландія і Данія – мали винятки різного характеру з цього розділу договору, вони могли вибрати, як і коли вони захочуть брати участь у законодавчій базі цього розділу договору.

Особливі умови участі або неучасті для Великої Британії, Ірландії та скандинавських країн описані у спеціальних протоколах, що додаються до договору. Протоколи № 2, 3, 4, 5 були об'єктом переговорів на завершальній стадії МУК 1996–97. Особливі положення для Великої Британії та Ірландії обговорювалися в останні два тижні переговорів. Данські винятки були представлені безпосередньо на саміті в Амстердамі.

Протокол № 2 містить положення про інтеграцію шенгенських *acquis* у рамки законодавства Європейського Союзу, у т. ч. і нормативну базу для специфічної участі або неучасті окремих країн.

Протокол № 3 містить положення про збереження паспортного контролю Великої Британії та Ірландії [10]. Ст. 1 цього протоколу підтверджувала право Сполученого Королівства зберегти прикордонний контроль на своїх зовнішніх кордонах щодо людей, котрі бажають потрапити на територію країни. Ст. 2 регулює відносини між Великою Британією та Ірландією. У ст. 3 підтверджено право інших країн-членів ЄС здійснювати прикордонний контроль стосовно осіб, котрі прибули з Великої Британії та Ірландії. У Протоколі № 2 про інкорпорацію шенгенських *acquis* ст. 4 визначала, що Сполучене Королівство й Ірландія могли у будь-який час подати запит на участь у деяких або в усіх положеннях шенгенського законодавства [10]. Рішення за їхнім запитом повинне прийматися одностайно Радою за відповідності Сполученого Королівства і/або Ірландії критеріям приєднання до означеного законодавства у рамках «першої або третьої опори».

Статті Протоколу № 4 включають ті правила, які поширювалися на Сполучене Королівство й Ірландію у зв'язку із включенням у Договір, що засновує Європейське Співтовариство (ДЗЄС), нового розділу IV «Візи, надання притулку, імміграційна політика й інші напрями політики, пов'язані з вільним пересуванням людей» [10]. У ст. 1 вказано, що Велика Британія й Ірландія не беруть участь у тих акціях і проектах, які встановлюються у рамках розділу IV ДЗЄС. На інституціональному рівні ці дві країни не брали участь як в одностайному голосуванні, так і у кваліфікованому. Ст. 2 підтверджує, що ніякі рішення і розпорядження Європейського суду, пов'язані з розділом IV, не поширюються на Велику Британію й Ірландію. Таким чином, Сполучене Королівство могло бути упевнене, що новий розділ матиме мінімальний вплив або ніякого впливу на політику країни. У ст. 3 вказуються можливі умови приєднання до нового розділу договору. Якщо би Велика Британія або/і Ірландія захотіли приєднатися до положень законодавства у рамках розділу IV ДЗЄС, то країни(а) могли сповістити Раду впродовж трьох місяців із моменту появи законодавчої ініціативи, що вони(а) бажають взяти в ньому участь.

Важливо відзначити, що намір цих країн приєднатися до положень нового розділу не міг бути знехтуваний у процесі ухвалення рішення з цього питання. Якщо за участі в такому проекті Велика Британія або Ірландія перешкоджатимуть ухваленню рішень, то Рада може приймати рішення без цих країн. Ст. 8 описує відмінність у позиціях Великої Британії та Ірландії. Ірландія у будь-який момент може відмовитися від дії Протоколу, і тоді усі норми договору до неї будуть застосовуватися. Для Великої Британії такої можливості не існувало. Для того, щоб вийти з-під дії Протоколу, Великій Британії довелося би скликати міжурядову конференцію для обговорення цього питання й ухвалення рішення. Ірландія також декларувала, що братиме максимальну участь у заходах, які підпадають під положення розділу IV ДЗЄС, але так, щоб це могло бути поєднано з існуванням Спільної зони пересування (*Common Travel Area*) з Великою Британією. На практиці, проте, Велика Британія брала участь у більшому числі проектів у цій сфері, ніж Ірландія.

У протоколі про інкорпорацію шенгенських *acquis* ст. 3 окреслює особливу позицію Данії щодо тієї частини законодавства, яке було перенесено в розділ IV Договору про Європейське співтовариство, і тих положень, що залишилися під юрисдикцією «третьої опори» (розділ VI Договору про Європейський Союз) [10]. Ця позиція знаходиться в одній площині із загальним підходом Данії до нового розділу. У Протоколі відзначено, що Данія має ті самі права й обов'язки, що й інші члени шенгенської зони в усьому законодавстві, яке виконується у рамках «третьої опори». Якщо ж законодавча ініціатива підпадає під розділ IV ДЗЄС, то щодо данської позиції буде застосований Протокол № 5.

Протокол № 5 пов'язаний з особливою позицією Данії у трьох сферах – інкорпорацією шенгенського законодавства в договір, новим розділом договору про візи, надання притулку й імміграцію та іншими питаннями, пов'язаними з вільним пересуванням людей, та обороною [10]. Цей протокол є «спадщиною» данських винятків, затверджених в Единбурзі у 1992 р., в питаннях про громадянство, участь в ЕВС, оборону, поліцейську співпрацю. У ст. 1, 2 і 3 Протоколу № 5 говориться, що Данія не бере участі в тих заходах, які підпадають під розділ IV ДЗЄС, їх дія не поширюється на Данію, країна не бере участь у їх фінансуванні. Згідно зі ст. 4 Протоколу № 5 Данія братиме участь у діях, що підпадають під положення про надання віз громадянам третіх країн і єдиний формат візових документів (скасована ст. 100с Маастрихтського договору [10]). Головна відмінність від протоколів щодо особливого становища Великої Британії та Ірландії полягає в тому, що для Данії не передбачено ніякої можливості входження

країни під юрисдикцію нового розділу IV ДЗЄС, і, як наслідок, законодавство цього розділу не може бути застосовано до Данії доти, поки країна не відмовиться від дії Протоколу № 5. Данська участь у новому розділі є унікальною. Якщо Рада приймає яке-небудь рішення на підставі шенгенських правил, Данія повинна в шестимісячний термін визначити, чи включає вона це рішення в національне законодавство. Якщо уряд країни приймає позитивне рішення, то воно має обов'язково бути оформлене між Данією й іншими державами-членами ЄС у рамках міжнародного права як договір між Данією і ЄС.

Особлива позиція Данії, відображена у Протоколі № 5, пов'язана із громадською думкою Данії із приводу передачі частини повноважень із національного на загальносоюзний рівень. Свою рішучість відстоювати національний суверенітет населення Данії продемонструвала під час референдуму щодо прийняття Маастрихтського договору, тому, щоб уникнути проблем із ратифікацією Амстердамського договору, інтереси Данії були заздалегідь враховані.

У ст. 6 Протоколу про інкорпорацію шенгенських правил визначається статус Ісландії та Норвегії у рамках шенгенської зони. Обидві країни входять у неї на правах асоційованих членів на підставі договору, підписаного в Люксембурзі 19 січня 1996 р. Процедури фінансової участі цих країн у реалізації шенгенського законодавства, а також відносини у рамках шенгенського права між Великою Британією та Ірландією, з однієї сторони, й Ісландією та Норвегією, з іншої, були визначені пізніше.

Е. Філіппарт і Дж. Едвардс називають положення про просунуту співпрацю головним концептуальним нововведенням Амстердамського договору [9, с. 87]. Існує, правда, і протилежна думка, що введення просунутої співпраці стало більшою мірою способом уникнути проведення радикальних інституціональних змін, ніж основною темою самої реформи [11, с. 17].

Завдяки наданим виняткам ні Данія, ні Велика Британія не заблокували прийняття Амстердамського договору. Не безпідставною є думка Джо Шоу про те, що система винятків, наданих Британії (а разом із нею й Ірландії), стала частиною плати за позитивну участь нового британського уряду в МУК і прийняття Соціальної хартії. Водночас данські винятки Джо Шоу характеризує як «дійсно химерні» [12, с. 101], очевидно, маючи на увазі їхні масштаб і складність оформлення.

Складним видається питання оцінки впливу положень про просунуту співпрацю на процес досягнення компромісу в ЄС. З одного боку, введення нових положень знизило «пориг безкомпромісності» [12, с. 104], оскільки запропонувало альтернативу традиційної моделі, коли переговори йдуть до досягнення такого компромісу, що влаштовує усіх. З іншого боку, можливість впровадження просунутої співпраці може розглядатися як деяка загроза із примусу до знаходження компромісу. Оскільки інакше незгодні країни випадають із майбутнього проекту, їхній вплив об'єктивно знижується, і вони де-факто стають «державами з вилученням». Щоб уникнути такої ситуації, можливо, ці держави визнають за краще піти на компроміс.

**Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** До Амстердамського договору в ЄС існувала гнучкість, необхідна для реалізації будь-якого проекту, яка враховувала особливості учасників процесу і вела до створення перехідних періодів і системи тимчасових або постійних винятків. Інституалізація просунутої співпраці припускає нову якість гнучкості, прописаної як самостійний механізм розвитку інтеграційного процесу. Поява механізму просунутої співпраці тісно пов'язана з розширенням ЄС за рахунок країн ЦСЄ і, за задумом розробників, повинна служити рішенням задачі зберегти динаміку розвитку усередині більш численного та різноманітного Союзу. Жорсткі умови запуску просунутої співпраці були визначені для того, щоб його застосування не стало звичайною практикою, а залишалось винятковою мірою.

В Амстердамському договорі були кардинально розширені можливості застосування гнучкої інтеграції. Домінуючим інституціалізованим типом стала змінювана геометрія. У договорі були зафіксовані збільшення застосування вже наявної форми заздалегідь визначеної гнучкості, що відображена в наданих окремим країнам винятках; форма *case-by-case*, яка могла бути реалізована через конструктивну стриманість у сфері СЗППБ; у рамках Спільного внутрішнього ринку і шенгенської співпраці були передбачені проекти за участю третіх країн. Проте головним концептуальним нововведенням стала поява механізму просунутої співпраці, котра дозволяла існування просунутих груп держав-членів усередині інституціональних рамок ЄС.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. La Serre F., de. La cooperation renforcee. *La Constitution de l'Europe* / Ed. par P. Magnette. Bruxelles, 2000. P. 161–170.
2. Stubb A. Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond. Basingstoke, 2002. 218 p.
3. Edwards G., Philippart E. Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's New Byzantium. *CELS Occasional Paper*. Cambridge, 1997. № 3. 67 p.

4. La Serre F. de, Wallace H. Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo Rather Than Panacea? *Notre Europe. Research and Policy*. Paris, 1997. Paper № 2. 27 p.
5. Ehlermann C.D. Differentiation, Flexibility, Closer Cooperation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1468-0386.00052> (дата звернення: 27.01.2021).
6. Philippart E. A New Mechanism of Enhanced Co-operation for the Enlarged European Union. *Notre Europe. Research and European Issues*. Paris, 2003. № 22. 36 p.
7. Junge K. Flexibility, Enhanced Cooperation and the treaty of Amsterdam. London : Kogan Page, 1999. 184 p.
8. Consolidated Treaties. Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 1997. 197 p.
9. Philippart E. and Edwards G. The Provisions on Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. Oxford, 1999. Vol. 37, № 1. P. 87–108.
10. Treaty of Amsterdam. Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 1997. 144 p.
11. Metcalfe. L. Flexible Integration in and after the Amsterdam Treaty. *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam* / Ed. by M. den Boer, A. Guggenbuhl, S.e Vanhoonacker. Maastricht : European Institute of Public Administration, 1998. P. 11–30.
12. Shaw J. Flexibility and Legitimacy in the Domain of the Treaty Establishing the European Community. *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam* / Ed. by M. den Boer, A. Guggenbuhl, S. Vanhoonacker. Maasatricht : European Institute of Public Adminiatration, P. 85–107.