

## ПРОБЛЕМА ІНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ ЄС В ПРОГРАМАХ ПОЛІТИЧНИХ ГРУП ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ

*The process of the European integration has been progressing since the first European communities were established. Accompanying this progress is a constant debate on the institutional framework and legitimacy of the European decision-making process. Given the steadily increasing power of the European Parliament as a result of the EU treaty changes and the fact that more and more decisions are being made at the European level, the role of the European Parliament's groups has gained in importance. This article shall focus on the institutional concepts of the EP groups, as well as on their evolvement, common interests and conflicts.*

Участь національних партій держав-членів Європейських співтовариств у загальноєвропейських структурах співробітництва стимулювала формування цими політичними силами власного бачення майбутнього Європи. Однак, що стосується проектів інституційного устрою даного інтеграційного об'єднання, можна відзначити, що перші пропозиції від політичних груп почали з'являтися лише напередодні проведення прямих виборів до Європейського парламенту (ЄП) в 1979 р.

Християнські демократи в 1978 році створили на комунітарному рівні Європейську народну партію (ЄНП), яка зображувала себе як партію європейської єдності. Політична програма, затверджена на першому Конгресі ЄНП в березні 1978 р., визначала, що в перехідний до політичного, а також валютно-економічного союзу період для Співтовариства надзвичайно важливо було відійти від створення єдиного центру прийняття рішень [10, с. 34]. Передбачалося, що обраний на загальних прямих виборах Парламент стане новою конституційною та інституційною рушійною силою для переходу до Європейського союзу, а також для створення Європейської федерації – досягнення головної політичної мети всього процесу інтеграції. ЄНП виступала за формальне закріплення розширеної компетенції комунітарних органів вже в період роботи першого скликання Європейського парламенту, обраного на всезагальних прямих виборах [9, с. 92-94].

Представники ліберальних партій також були схильні до створення Європейського Союзу. Їхня «Програма для Європи», затверджена конгресом Європейських лібералів в листопаді 1977 р., являла собою детальний виклад їхнього бачення майбутнього Співтовариств. Європейський Союз не повинен був стати відродженням національної держави на європейському рівні, а навпаки – перетворитися на особливу інституційну структуру [14, с. 47]. Обраний шляхом прямого всезагального голосування Європейський парламент мав бути одним з елементів цієї структури, при цьому визначалося, що впродовж його першого скликання мають бути виконані наступні завдання: розробка загальноєвропейської пропорційної виборчої системи; вдосконалення розподілу повноважень між інституціями Співтовариства; прийняття раціональних рішень стосовно місць розташування Європарламенту та проведення його сесій; напрацювання проекту декларації громадянських прав та прав людини для громадян співтовариств; підготовка проекту договору про заснування Європейського Союзу. В цілому можна сказати, що про-

\* аспірантка відділу трансатлантичних досліджень Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України

Науковий керівник: проф. Макаренко Є.А.

позиції лібералів були більш деталізовані, але в той же час далекі від реального впровадження [13, с. 32-34].

Жодному з інших партійних угруповань не вдалося прийняти узгоджену програму з питань інституційного реформування Співтовариств. Відсутність єдності з-поміж членів Конфедерації соціалістичних партій Європейських співтовариств (КСП) в той час була спричинена різним ставленням до процесу інтеграції. Національні партії не ухвалили проект єдиного передвиборчого маніфесту, що була підготовлена КСП, таким чином кампанія 1979 р. проводилася на основі національних партійних програм. Однак, було прийнято спільне «Звернення до електорату», в якому соціалісти заявляли, що будь-яка подальша передача повноважень від національних урядів до комунітарних інститутів або від національних парламентів до Європейського парламенту може відбутися лише за чіткої безпосередньої згоди національних урядів та парламентів. Аналіз програм національних партій свідчить про розбіжності, що існували між представниками соціалістичних партій держав-членів Європейських співтовариств. [9, с. 98]

В програмі соціалістичної партії Бельгії зазначалося, що європейські парламентські вибори відкриють шлях до збільшення повноважень ЄП шляхом перегляду установчих договорів, що мало б завершитись трансформацією парламенту з Асамблеї на справжній законодавчий орган. Соціалістична партія Нідерландів зайняла схожу позицію, заявивши про неможливість ухвалення будь-яких важливих рішень без попередньої згоди парламенту [10, с. 89]. Передвиборча програма Соціал-демократичної партії (СДП) Німеччини також визначила перехід до Союзу як принципову мету і закликала до розширення повноважень ЄП, а саме: надання права вносити поправки до будь-якої частини комунітарного бюджету, необхідність отримання обов'язкової згоди ЄП для зміни установчих договорів та для призначення членів Комісії, запропонованих Радою [8, с. 23]. Програми соціалістичних партій Італії – Соціал-демократичної (СДП) та Соціалістичної (СП) відображували їхню повну підтримку інтеграційним процесам, зокрема проведенню прямих виборів до Європарламенту. Соціал-демократи використали навіть «Звернення до електорату» КСП для передвиборчої кампанії як національну програму. Таким чином вчинили і люксембурзькі соціалісти. Лейбористи Нідерландів в своєму партійному документі «Програма європейської політики» виступили з критикою обмежених повноважень Європейського парламенту і висунули пропозицію щодо надання останньому бюджетних функцій в повному обсязі, а також вирішального слова у призначенні членів Комісії [7, с. 38-44].

Позиція Соціалістичної партії Франції щодо подальшого реформування Співтовариств була достатньо стримана. В партійній резолюції зазначалося, що політична сила, хоча й прихильно ставиться до посилення контролюючих функцій Європейської Асамблеї, не бачить можливим розширення компетенції останньої за рахунок повноважень національних парламентів. В Данії з'їзд Соціал-демократичної партії в 1977 р. затвердив програму, в якій відхилялася ідея інституційних змін та перерозподілу повноважень між органами Європейських співтовариств [7, с. 47]. Програма Лейбористів Великобританії, підготовлена для передвиборчої кампанії 1979 р., визначала, що партія виступала категорично проти будь-якого збільшення повноважень Європейського парламенту і зобов'язувалась докласти зусиль для перегляду договорів з тим, щоб закріпити вирішальну роль національних парламентів в законодавчому процесі Співтовариств. Лейбористська партія Ірландії була єдиною соціалістичною партією трьох нових держав-членів, що повністю підтримала проведення прямих виборів і в своїй програмі висловилася за необхідність посилення бюджетних функцій ЄП, надання останньому права законодавчої ініціативи та участі в процесі призначення членів Комісії [10, с. 114-116].

Серед комуністів Європи щодо питання майбутнього розвитку об'єднаної Європи не було єдності. Комуністична партія Італії підтримувала реформування з

подальшим розширенням компетенції Європейського парламенту. Французькі голлісти та члени ірландської партії «Солдати доли» (Fianna Fáil) не підтримували наднаціонального розвитку Європи, виступаючи за впровадження міжурядової концепції Де Голля «Європа держав». Вони також були проти будь-якого збільшення повноважень Європейського парламенту [7, с. 54].

Таким чином, ставлення політичних сил до подальшої інтеграції, проведення прямих виборів, а також майбутнього розвитку ЄП було різним. Потенційно підтримка інституційних реформ була широкою, однак не всезагальною. Європейська народна партія, ліберально демократична та більшість соціалістів висловлювали свою готовність виступати з ініціативами в новообраному парламенті проте, залишалися питання, чи зможуть вони працювати разом, узгоджувати спільні стратегії дій та забезпечити ширшу підтримку інституційним реформам Співтовариств.

Якісно новим етапом в історії Європейської інтеграції стало прийняття Договору про Європейський Союз, проект якого був затверджений більшістю голосів членів Європейського парламенту. В контексті всієї складності та важливості цього питання досягнення такого високого ступеня консенсусу, особливо за декілька місяців до загальноєвропейських виборів, можна вважати справжнім успіхом. Кінцевий проект резолюції отримав підтримку соціалістичної, ЄНП, ліберальної та комуністичної груп.

Однак, на початку роботи над проектом і першими дискусіями з цього приводу на сесіях ЄП важко було сподіватись на позитивне голосування. Враховуючи різну ідеологічну основу партій, прихильників проекту договору про Європейський Союз можна було поділити на максималістів та мінімалістів. До перших можна віднести християнських демократів, лібералів та італійських комуністів, а до других – консерваторів та соціалістів.

Не було однорідності і серед тих, хто не підтримував проект договору про Європейський Союз. До них належали противники Європейських співтовариств в цілому (Народний рух Данії, комуністи Греції та декілька представників британської Соціалістичної партії); прихильники Співтовариства, які виступали проти будь-якого збільшення повноважень інститутів (соціалісти Данії, голлісти та «Солдати доли») і ті, хто, підтримуючи подальшу інтеграцію, не погоджувалися з її методами (деякі представники Консерваторів).

Напередодні проведення міжурядової конференції, яка мала остаточно ухвалити основні положення Договору про Європейський Союз, найбільші політичні групи провели власні з'їзди, на яких затвердили програмні документи з викладенням власного бачення майбутнього Європейського Союзу. ЄНП разом з лідерами Християнських Демократів ухвалили відповідну декларацію на власному з'їзді, що відбувся в Дубліні в листопаді 1990р. [13, с. 65-66]. В документі зазначалося, що основою майбутнього функціонування Європейського Союзу повинна стати федерація її держав-членів, підкреслювалася також необхідність інтеграції Європейського політичного співробітництва (ЄПС) в комунітарну систему. В партійному Документі висловлювалася пропозиція щодо прийняття рішень в Раді кваліфікованою більшістю з усіх питань, що входять в її компетенцію [10, с. 62].

З'їзди лідерів соціалістичної групи відбулися в грудні 1990 р. в Мадриді та в грудні 1991 р. в Брюсселі. В ухвалених деклараціях мова йшла про необхідність інтегрувати політичне співробітництво у роботу інститутів, а новий установчий договір мав закласти основи для розвитку механізмів такого співробітництва. Соціалісти наполягали на залученні ЄП до призначення голови Комісії за пропозицією Європейської Ради, а також на посиленні демократичного контролю шляхом наділення ЄП правом спільного прийняття рішень з Радою в тих сферах, де рішення приймаються більшістю голосів [13, с. 74-77].

Декларація Ліберальної групи була прийнята на Берлінському самміті 23 листопада 1990 р. Представники цієї групи закликали учасників майбутньої міжуряд-

дової конференції вжити заходів задля трансформації Співтовариства у справжній Європейський Союз, що базувався б на конституції федерального типу. Крім того, ліберали наполягали на праві Європарламенту обирати голову Комісії за пропозицією Європейської Ради. Підкреслювалася доцільність наділення Парламенту та Ради правом законодавчої ініціативи у випадку, коли Комісія була не спроможна задовольнити їх вимоги щодо розробки відповідних законопроектів [14, с. 99].

Нову хвилю партійних дискусій щодо подальшого реформування ЄС викликала перспектива ухвалення Договору про Конституцію для Європи, а згодом і Лісабонського договору. Аналізуючи підходи членів групи ЄНП та Європейських демократів (ЄНП-ЄД) до процесів інтеграції та їхнє бачення інституційних реформ в ЄС, можна говорити про певну гетерогенність поглядів щодо розвитку об'єднаної Європи. Так, виокремлюють єврофілів (переважно християнські демократи та члени Європейської народної партії) та євроскептиків (значна частина консерваторів). Певні ідеологічні розбіжності призвели до виокремлення в межах ЄНП-ЄД підгрупи Європейських демократів. В січні 2001 р. на своєму Берлінському з'їзді ЄНП прийняла декларацію «Союз цінностей» [4], в якій було визначено, що Європа більше не буде федерацією в звичному сенсі, а представлятиме собою нову форму федеративної системи, попередником якої є економічно-валютний союз. На думку членів ЄНП, європейський федералізм має ґрунтуватися на солідарності між державами – членами, але також й на конкуренції з метою виокремлення найкращих методів співробітництва. Конкуренція та солідарність – це два взаємо пов'язані елементи федералізму [6].

Соціалістична група є другою за чисельністю в ЄП та об'єднує соціалістичні, соціал-демократичні та лейбористські партії держав-членів. Європейські соціалісти підтримували інституційні реформи, передбачені проектом Конституційного договору. Позитивно оцінювалася ідея запровадження посади Верховного Представника Союзу з питань зовнішньої політики та політики безпеки. Така інновація поряд з можливістю співробітництва питань оборони збільшували потенціал ЄС як глобального гравця в забезпеченні миру та безпеки в світі. В той же час, була висловлена незгода щодо зменшення членів Комісії та затвердження нової системи голосування більшістю [11].

Група Союзу лібералів та демократів Європи, члени якої сповідують ідеологію лібералізму та консервативного лібералізму, вважали можливим становлення ЄС як глобального гравця лише за умов подолання невідповідності між його економічним та політичним вимірами. Адже, на думку членів Союзу лібералів та демократів, Європа має займати консолідовану позицію з міжнародних питань. Важливе значення надається також демократизації та посиленні підзвітності інституцій ЄС [12].

Політична група Партії зелених в контексті розробки проекту Конституції ухвалила спеціальний документ «Так – Європейській Конституції», в якому пропонувала внести зміни, які б стосувалися розширення участі Парламенту в процесі спільного прийняття рішень, а саме стосовно всіх бюджетних питань [16].

Союз Європи Націй (група європейських консерваторів і реформаторів) можливим вважає майбутній розвиток Європейського Союзу лише на основі традицій, суверенітету, демократії та ідентичності Європейських народів, заперечуючи при цьому будь-яку федералізацію ЄС [15].

Група Європейських об'єднаних лівих та зелених лівих за своїм ідеологічним спрямуванням є демократично-соціалістичною, еко-соціалістичною та комуністичною політичною силою. Ця група виступає проти існуючої політичної структури Європи, однак в той же час прихильно ставиться до побудови нової Європи [5]. У звіті власної діяльності протягом 1994 – 2004 рр. викладено критику проекту договору Європейської Конституції через недостатній рівень демократичності комунітарних інститутів. У програмі дій на 2009-2014 рр. представники даної групи основною формою успішного розвитку об'єднаної Європи визначають

конфедералізм, заснований на повазі та збереженні різноманітності ідентичностей.

Парламентська група Свобода і Демократія, що відкрито висловлює свій скептицизм стосовно існуючого шляху розвитку євроінтеграції, є найменш чисельною в Європарламенті. Основною метою діяльності групи є протистояння бюрократизації Європи та перешкоджання будь-яким спробам створити єдину централізовану європейську наддержаву.

На сьогодні традиційно найбільшим прихильником інституційного реформування з подальшим посиленням наднаціональної складової виступають члени групи ЄНП. Однак, в контексті проектів Договору про Конституцію для Європи та Лісабонського договору ЄНП вже не розглядає об'єднану Європу як федерацію в звичному сенсі, а як таку, що представляє нову форму федеративної системи. В цілому, основні інституційні реформи, передбачені Лісабонським договором, підтримувались представниками більшості політичних груп ЄП: Соціалістичної, Союзу лібералів та демократів Європи та Зелених. До євроскептиків можна віднести депутатів групи Європейських консерваторів і реформаторів та групи Свобода і Демократія, що відстоюють подальший розвиток ЄС на основі суверенітету та ідентичності європейських народів.

#### Список використаних джерел

1. Грицяк І.А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
2. Парламентські вибори в Європейському Союзі / Ковриженко Д.С., Котляр Д.М., Євгенєва А.М., Асланян Г.П., Замніус В.М. – К.: Міленіум, 2002. – 116 с.
3. Энтин Л.М. Институциональная структура Европейского Союза. – М.: Норма, 2004. – 240 с.
4. A Union of Values / Final text agreed at the XIV EPP Congress. – Berlin, January 2001. - [Ел.pec.] // <http://www.epp-ed.eu/group/en/reference-docs.asp>
5. Constituent Declaration. - Brussels, 14 July 1994 - [Ел.pec.] // <http://www.guengl.org/showPage.jsp?ID=639>
6. EPP Action Programme 2004-2009. – Brussels, 4-5 February 2004 - [Ел.pec.] // <http://www.epp-ed.eu/group/en/reference-docs.asp>
7. Europa comunitaria e partiti europei / Maria Valeria Agostini. - Firenze: Le Monnier, stampa 1999. - 111 p.
8. James Sloam. The European Policy of the German Social Democrats: Interpreting a Changing World. - Houndmills: Macmillan, 2005. – 104 p.
9. Parlamento europeo e interessi comunitari / Fulvio Attina. - Milano: F. Angeli, 1986. - 156 p.
10. Political Parties in the European Union. S.Hix. – N.Y.: St. Martin's Press, 1997. – 237 p.
11. Report of activities of the PES 2004-2006. – Porto, December 2006 - [Ел.pec.] // [http://www.pes.org/downloads/ReportActivities20042006\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.pes.org/downloads/ReportActivities20042006_FINAL_EN.pdf)
12. Ten political priorities of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe - [Ел.pec.] // [http://www.alde.eu/fileadmin/webdocs/key\\_docs/10Priorities-booklet-EN.pdf](http://www.alde.eu/fileadmin/webdocs/key_docs/10Priorities-booklet-EN.pdf)
13. The European Parliament and Supranational Party System / Amie Kreppel. - Cambridge University Press, 2001. – 263 p.
14. The European Parliament's Role in closer EU integration. Richard Corbett. – New York: Palgrave, 2001. – 424 p.
15. UEN Charter - [Ел.pec.] // <http://www.uengroup.org/charter.html>
16. Yes to the European Constitution - [Ел.pec.] // [http://www.greens-efa.org/cms/topics/dokbin/103/103018.yes\\_to\\_the\\_european\\_constitution@en.pdf](http://www.greens-efa.org/cms/topics/dokbin/103/103018.yes_to_the_european_constitution@en.pdf)