

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ЗАСОБИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ



ФІЛІПЧУК

**Василь
Олександрович,**

аспірант кафедри
європейської інтеграції
Національної академії
державного управління
при Президентові Украї-
ни, м. Київ.

Анотація: у статті досліджено засоби, завдяки яким пасивні, та більшою мірою – активні важелі впливу Європейського Союзу відіграють для країн Центрально-Східної Європи роль державотворчих чинників. Простежено особливості дії цих важелів на формування відкритих демократичних інституцій, реформування інформаційної сфери країн ЦСЄ, а також акцентовано увагу на причинах незворотності такого впливу. Наголошено, що, наперекір усталеній думці, європейська інтеграція як явище і процес сприяє зміцненню державності в країнах, які піддаються впливу пасивних і активних важелів ЄС.

Ключові слова: пасивні важелі ЄС, активні важелі ЄС, обумовленість, меритократія, критерії вступу до ЄС.

УДК УДК: 35-
027.21:327:061.1ЄС

Постановка проблеми. Загальновідомо, що процес вступу до Європейського Союзу тягне за собою незрівнянно більшу втрату суверенітету, ніж приєднання до будь-якої міжнародної організації. Численні дослідження, присвячені питанню переваг та втрат від європейської інтеграції тієї чи іншої країни, зокрема й України, зазвичай зосереджуються на тому, як процеси євроінтеграції впливають на економічний та політичний розвиток держави, якою мірою компенсують обов'язкову втрату частини державного суверенітету, що отримає окремих громадян від цих процесів на фоні поступок держави наднаціональному рівню ЄС тощо. Неоднозначність відповідей на такі питання цілком природно породжує сумніви щодо необхідності реалізації євроінтеграційної політики державою, яка ще не завершила державотворчі процеси, а тому є особливо чутливою і вразливою до зовнішнього впливу, тим більше, такого, який здатен обмежити її суверенітет.

З іншого боку, виникає питання: чому країни Центральної та Східної Європи, вступивши в ЄС у 2004, 2007 та 2013 роках, маючи не набагато кращу ситуацію щодо завершення процесів державотворення та транзитивності, не лише не послабили свою державність, виконуючи відповідні вимоги ЄС, а навпаки – значно її розвинули та зміцнили? Пошуку відповідей на це питання, зокрема, виокремлено державотворчих чинників процесу євроінтеграції, присвячена дана стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню процесів та результатів європеїзації та євроінтеграції країн Центральної та Східної Європи присвятили свої роботи багато вітчизняних та зарубіжних авторів, зокрема Н.Гнидюк, С.Федонюк [2], В.Посельський [5], М.Вахудова [1], О.Мартинес-Малер [3], Ж.Мінк [3], Т.Снайдер [6], Ж.-К. Барб'є [8], Дж.Т.Чекель [10], А.Дімітрова [11; 12], Дж.П.Ольсен [15], Ф. Шиммельфенніг [4], У.Здельмаєр [4], дослідники з Європейського інституту публічної адміністрації (European Institut of Public Administration / EIPA) [9; 13; 14] тощо.

Дослідження впливу пасивних та активних важелів євроінтеграції, здійснювані незалежно один від одного означеними вище авторами, поєднують історико-інституціоналістський та інструменталістський підхід.

Суть такого поєднання двох підходів полягає в тому, що воно дає змогу виявити, як групи й інституції, успадковані з комуністичного минулого, структурують політичне життя після 1989 року із зосередженням на елітах інструменталістським підходом, в рамках якого аналізуються дії, до яких вдаються політики для здобуття або утримання влади, з одного боку, та як інструменти, застосовувані Європейським Союзом в рамках передвступного процесу призводять до принципового реструктурування державних інституцій, що сприяє демократизації, політичному розвитку, економічному зміцненню та внутрішній стабілізації відповідних держав.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вплив зовнішніх суб'єктів на демократизацію, а також на внутрішньополітичну зміну загалом постає сьогодні однією з популярних тем у порівняльній політології. Проте, в літературі про демократиза-

цію країн Латинської Америки, Азії чи Африки вплив зовнішніх суб'єктів на консолідацію демократії зазвичай трактують як згубний або, в кращому разі, безсторонній.

Зовсім інша ситуація на європейському континенті, де перспектива приєднання до ЄС мала потужний вплив на процеси демократизації і консолідацію у Португалії, Іспанії, державах ЦСЄ. Ця різниця пояснюється тим, що чинники, які поки що притаманні тільки ЄС, роблять його активні важелі унікальними та ефективними. До них належать вигоди і вимоги вступу, перспективи приєднання не просто до специфічного міжнародного об'єднання з високим рівнем добробуту, а до створюваного проекту “все більш тісного Союзу”, правової системи ЄС та особливих відносин на наднаціональному рівні між суверенними державами-членами, державами-кандидатами та державами-претендентами.

При цьому всебічне дослідження дії пасивних і активних важелів впливу ЄС на країни, що стали на шлях європеїзації, випускає з поля зору феномен, який в контексті європейських студій часто виглядає навіть парадоксальним – явище оптимізації державотворчих процесів у країнах, на які зазначені важелі впливають.

Метою статті є дослідження дієвості застосування євроінтеграційних засобів державотворення, які мали місце в процесі оптимізації державотворчих процесів, формування та зміцнення інститутів ліберальної демократії в країнах Центральної та Східної Європи.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи причини, підстави, механізми та особливості впливу євро інтеграційних засобів на розвиток інституційної системи нових держав-членів ЄС, дослідники [1, с.86-94, 131-143; 4, с.5-36, 109] чітко розділяють два типи важелів, за допомогою яких реалізується політика “впливу” або політика “м'якої влади” (“soft power”) ЄС: пасивні та активні.

Під пасивними важелями впливу ЄС мається на увазі сила тяжіння, яку ЄС справляє на внутрішньополітичне життя вірогідних держав-кандидатів лише з огляду на своє існування та свою діяльність. Складниками цих важелів є політичні й економічні вигоди від членства, втрати від недопущення на ринок ЄС та від неналежності до правового поля ЄС, захист з боку ЄС правил та голос в ухваленні рішень ЄС, а також ставлення на рівні міжнародних відносин до держав, що входять / не входять до ЄС.

Активні важелі ЄС – це цілеспрямована політика ЄС щодо держав-кандидатів та держав-претендентів, яка включає в себе визначення, застосування та контроль за дотриманням критеріїв вступу, вимог, що ставляться перед конкретною країною для набуття статусу кандидата, початку передвступних переговорів, закриття переговорних глав, укладання угоди про вступ та безпосередньо сам вступ. Три характеристики цього процесу роблять його особливо потужним:

- асиметрична взаємозалежність (кандидати слабші за держави-члени економічно, політично, позиційно);
- примушування (жорстке, але справедливе) та меритократія;
- принцип “more for more” (“більше за більше”) [1, с.131-140].

Сам процес підготовки та вступу, система витрат та вигод побудовано так, що для країни, яка ступила на цей шлях, виконання зобов'язань стає привабливим, а невиконання – помітним і збитковим.

Незважаючи на те, що кожна держава ЦСЄ рухалася своєю унікальною траєкторією від соціалізму до вступу в ЄС, відома дослідниця проблем євроінтеграції країн ЦСЄ М.Вахудова виокремила дві групи таких держав: ті, що одразу рухалися шляхом ліберальної демократії, зокрема, Польща, Угорщина, Чехія, та ті, що лише позірно імітували свою демократичність, зокрема, Словаччина, Болгарія та Румунія [1, с.43-83].

Історичні періоди трансформації забезпечують елітам нагоду за якусь мить переписати політичні й економічні правила свого суспільства. У такій атмосфері політики стикаються зі спокусою відмовитися від політичного плюралізму й економічного лібералізму задля рентоорієнтованих стратегій, які приносять вигоду вузьким

групам інтересів коштом суспільства в цілому. Якщо у певній країні немає реального політичного змагання, ніщо не перешкоджає правлячим елітам плекати вдома фасадну демократію та дотримуватися цих рентоорієнтованих стратегій – стратегій, які приносять у жертву економічний добробут і згуртованість усього суспільства. Саме таким шляхом пішли наприкінці ХХ ст. такі країни ЦСЄ, як Болгарія, Румунія та Словаччина.

В усталених демократіях політичне змагання здебільшого розгортається між партіями та організаціями громадянського суспільства, а отже, знаходиться “нижче” за рівень державних інституцій як таких. Однак у часи переходу, коли інституції нового політичного ладу та економіки лише формуються, саме правлячі політичні партії, які формують інституції, мають значну свободу в створенні нових правил щодо таких фундаментальних понять, як громадянство, вибори і майнові права. Природно, що такі політичні партії встановлять ефективні правила тільки тоді, коли їхня свобода маневру буде обмежена суперницькими групами.

Подібний феномен властивий не лише країнам, що проходять пострадянський трансформаційний період. Американські дослідники Дж.Робінсон та Д.Аджемоглу [7] пропонують тезу про те, що напрямок розвитку спільнот визначається типом політичних та економічних інституцій, які визначають стимули й мотивацію поведінки людей. Інституції, стверджують автори, формують позитивні чи негативні стимули власним громадянам.

Стимули – це двигун, який рухає суспільством, штовхає його членів до тих чи інших дій; стимулами є не тільки і не стільки закони або формальні рішення суспільних інституцій та їхніх керівників, скільки щоденне практичне функціонування цих інституцій. Саме політичні й економічні інституції доводять суспільства до процвітання, стагнації чи розпаду.

За всього розмаїття їхніх форм чи назв, усі інституції поділяються згаданими вище дослідниками на дві групи – відкриті (inclusive) та закриті (extractive). Переклад з англійської не зовсім точний, але, мабуть, це найкращий з усієї можливої палітри варіантів, оскільки мова йде насамперед про їх відкритий чи закритий характер для доступу до них широких суспільних верств.

І “відкритість”, і “закритість” інституцій надають поштовх суспільству на довгі роки, на століття вперед. Країни із закритими політичними та економічними інституціями є чи стають бідними, політично нестабільними, маргінальними членами міжнародної спільноти. У історії були і є приклади країн, які навіть із закритими інституціями досягали певного рівня добробуту й міжнародного впливу. Однак, це можливо лише на короткий період часу і за рахунок виснаження величезних природних і людських ресурсів. Закриті інституції, крім того, що несправедливі, ще й неефективні; такий поштовх, як, наприклад, падіння світових цін на нафту, може зруйнувати навіть такі здавалося б могутні держави як СРСР.

Виходячи з логіки та термінології згаданих американських вчених, євроінтеграцію можна вважати ідеологією запровадження відкритих політичних та економічних інституцій. ЄС є спільнотою з відкритими інституціями, де успіх людини насамперед залежить від її особистої праці та зусиль. Євроінтеграція є магнітом, який притягує до себе сподівання соціально активних груп населення на покращення свого становища.

Фактично, розвиток згаданих вище шести країн-кандидатів, а особливо Румунії, Болгарії та Словаччини, є класичним прикладом переходу від закритих до відкритих інституцій, боротьби тих, хто користується перевагами закритих інституцій, зі змінами, які не лише приведуть до суспільного блага у формі інституцій відкритих, але й до втрати ними влади і доступу до розподілу ресурсів. Звертаючись до основних думок згаданих дослідників, не лише ті, хто користуються закритими інституціями, але й часто ті, хто їх критикують, не здатні до системних змін і відкриття інституцій без постійного тиску чи то з середини суспільства, чи то ззовні.

Брак сильної, організованої опозиції до комуністичного правління в Румунії, Болгарії та Словаччині створив політичний вакуум і в момент зміни режиму дав змогу недемократичним урядам сконцентрувати владу в своїх руках. Отримавши владу, вони мали забезпечити певний рівень згуртування громадян довкола своєї державної політики. Користуючись звичними для них методами, властивими для авторитарних режимів, вони одразу розпочали шукати внутрішніх та зовнішніх ворогів, маніпулюючи острахом перед економічною реформою та захистом нації, щоб ви-
найти нову політичну ідентичність і зберегти свою політичну життєздатність. Попри свою демократичну риторичку, уряди у Болгарії, Румунії та Словаччині деформували демократичні інституції, економічну реформу та плекали нетолерантність, прагнучи сконцентрувати і якнайдовше втримати владу.

При цьому лідери неліберальних країн ЦСЄ не могли сповна зректися проекту налагодження тісніших відносин з ЄС, оскільки цей проект був надзвичайно популярний серед виборців, а також через те, що він приносив негайні економічні винагороди, зокрема ширший доступ до ринку та міжнародної фінансової підтримки розвитку. Тому Болгарія, Румунія та Словаччина підписали Європейські угоди і подали свої заяви на вступ до ЄС одночасно з Польщею, Угорщиною та Чехією.

Після подання заяви на вступ до ЄС внутрішньополітичне життя всіх країн-кандидатів потрапило під пильний нагляд чиновників і установ, відтак ЄС починає використовувати активні важелі впливу. Приєднання до ЄС у цьому сенсі – незвичайна зовнішньополітична мета, адже вона може бути досягнута тільки за умови докорінних змін у внутрішній політиці.

Загалом, стрижневі складники дії активних важелів ЄС – вигоди від членства та велика кількість вимог – первинно не були створені урядами та чиновниками ЄС, щоб заохочувати зміни в країнах-кандидатах. Вони мали захистити сам ЄС від вступу країн, які б зруйнували досягнення європейської інтеграції, які б не були здатні рухатися у своєму розвитку у напрямку, в якому рухалися старі держави-члени. Однак ті аспекти активних важелів ЄС, які були результатом свідомого творення – Копенгагенські критерії, механізм змушування та меритократична природа передвступного процесу, – зробили важелі ЄС дійсно потужними. А механізми і стадії передвступного процесу та самого процесу вступу структурували використання обумовленості з боку ЄС.

Варто зауважити, що “асиметрична взаємозалежність” зробила обумовленість передвступного процесу значно переконливішою: якщо Євросоюз майже зовсім не залежав від економічних або політичних зв’язків з будь-яким з кандидатів на вступ, то економічне виживання та подальше процвітання самих держав ЦСЄ перебувало в залежності від інтеграції з ЄС. Меритократія при цьому наділяла реалістичністю перспективи членства. На сьогодні ЄС ухвалив підхід до розширення, який переважно бере до уваги заслуги: місце заявника в черзі на вступ відповідає його успіхам на шляху виконання вимог ЄС. До всіх кандидатів висуваються однакові вимоги, а система оцінювання їхньої готовності здебільшого спирається на їхні заслуги. Передвступний процес не може функціонувати без змушування, а змушування не має сенсу, якщо сам процес, з погляду залучених сторін, не спирається на об’єктивні та технічні стандарти для оцінювання готовності кандидатів переходити до наступної його стадії. Вважається, що оцінки Європейської Комісії та ухвали Європейської Ради щодо статусу заяви кандидата точно відображають стан реформування цього кандидата.

Яким же чином важелі ЄС впливали на зміни внутрішньої політики Словаччини, Болгарії та Румунії?

У зазначених країнах, де перед 1989 роком не було об’єднаної, організованої ліберальної опозиції, її появі сприяли активні важелі у співпраці з іншими міжнародними суб’єктами та в симбіозі із внутрішніми силами. Саме активні важелі ЄС, разом із впливом інших міжнародних суб’єктів, зміцнювали проєвропейські громадянські

групи і задавали обриси політичним програмам, ідеям та формам діяльності опозиційних партій під час передвиборчих кампаній, вибору ними партнерів для співпраці до і після виборів та способу їхнього врядування після здобуття влади.

Критерії вступу до ЄС, необхідність імплементації надбання Союзу, так само, як і певна репутація держави, яка виступає важливим мірилом готовності до вступу, сприяли тому, що опозиційні лідери в своїх передвиборчих програмах взяли курс на розв'язання етнічних конфліктів. Після перемоги на виборах для гуртування та мобілізації громадян своїх держав вони змінили базові ідентитети зі сфери етнічної чистоти чи домінування у сферу ринкових реформ та демократичних перетворень.

Аналіз засобів та механізмів впливу на інституційне та інформаційне середовище досліджуваних країн показує, що Європейський Союз сприяв зміні інституційного середовища у три способи:

- по-перше, він забезпечив потенційну можливість для співпраці розпорощених опозиційних політичних сил;
- по-друге, разом з іншими міжнародними суб'єктами він запропонував корисну інформацію опозиційним елітам, які відтак пристосовувалися до політико-економічних програм, сумісних із членством у ЄС;
- і нарешті, він пропонував допомогу в реалізації державних політик у різних сферах політичним партіям, які забезпечували імплементацію таких програм після свого приходу до влади.

Важливо також те, що постійний моніторинг передвступного процесу не давав змоги опозиційним партіям лише імітувати демократичні зміни, а вимагав реальної імплементації задекларованих рішень: щоб виконати свої обіцянки поліпшити становище країни в передвступному процесі, опозиційні політики, здобувши владу, мусли взятися за обширні політичні та економічні реформи.

Активні важелі впливу з боку ЄС також посприяли зміні інформаційного середовища у досліджуваних країнах. Кажучи найпростіше, рішучі кроки ЄС до запровадження передвступного процесу після Ессенського саміту в грудні 1994 року нарешті дали змогу з'ясувати, хто реформатор серед центральноєвропейських правлячих політичних партій, а хто – ні. Незважаючи на брак спеціальної інформаційної стратегії у Комісії, вона доклала зусиль, аби публічно й вичерпно пояснити свої принципи оцінювання кандидатів, зокрема після того, як вони подали формальну заяву на членство.

Головний аргумент на користь незворотності таких реформ, який наводить, зокрема, М.Вахудова [1, с.210-212]: після того, як держава глибоко занурюється у передвступний процес, високі збитки від виходу з цього процесу мотивують навіть колишні неліберальні правлячі партії засвоювати політичну стратегію, яка передбачає здобуття членства в ЄС. Інтенсивніше політичне змагання в поєднанні зі стимулами членства в ЄС рано чи пізно приводять більшість політичних партій країн-кандидатів до консенсусу навколо основоположного напрямку внутрішніх реформ та зовнішньої політики. В умовах вільних і чесних виборів у період, коли громадяни і держава стикаються з великою кількістю викликів, політичні партії усвідомлюють, що вони можуть пристосувати свій порядок денний до (серед інших речей) передвступного процесу в ЄС і при цьому залишитися в політичній грі. Тримати правлячі еліти в межах параметрів, заданих передвступним процесом, на багатьох фронтах було надзвичайним досягненням: це означало повагу до основоположних демократичних стандартів, здоровіше політичне змагання, кращий захист прав етнічних меншин і продовження економічної реформи.

Крім того, аналізуючи не загальний стан держав, який залежить від сукупності чинників, а лише дієвість активних важелів ЄС, М.Вахудова [1, с.212-216] наголошує на те, що саме держави з неліберальним, псевдодемократичним типом правління одержують значно більші вигоди від такого впливу, ніж держави ліберальні та демократичні. Вступний процес до ЄС вимагає, щоб уряди прийняли стратегії

довгочасної реформи держави й економіки, яка продовжиться навіть після закінчення терміну їхнього перебування на посадах. У такий спосіб дія активних важелів ЄС змушує політиків запроваджувати довгочасні політичні курси, які поліпшать ефективність і підзвітність подальших урядів. Широкий розмах вимог ЄС по різних царинах політики, а також їхня тривалість, багато з яких викладені у вигляді середньо- і довготермінових проектів, дають обумовленості ЄС змогу глибоко трансформувати політичні й економічні системи. У державах, де демократичний розвиток відбувається за рахунок внутрішніх чинників, втручання, хай і не пряме, важелів ЄС може викликати певне протистояння, небажання перелаштовувати і так успішні інститути та корегувати напрями руху. Держави, яким бракує внутрішніх чинників демократичного розвитку, позбавлені таких дилем.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Засоби, через які пасивні, та здебільшого – активні важелі впливу Європейського Союзу відіграють для країн Центрально-Східної Європи роль державотворчих чинників, роблять реформування їх економічних систем та систем державного управління довгостроковими та незворотніми завдяки таким чинникам:

– спрацьовує відверта обумовленість: просування в передвступному процесі пов’язане з прийняттям законів і запровадженням реформ.

– сам цей процес править за механізм твердої відданості неухильному реформуванню, позаяк зміна напряму стає відверто збитковою для будь-якого майбутнього уряду. Заглиблюючись у процес, національні уряди приймають передбачуваний курс економічної політики, який слугує важливим сигналом внутрішнім і зовнішнім економічним гравцям.

– наближення до членства в ЄС змінює характер і силу різних груп суспільства. Усі вкупі, ці засоби й механізми не просто гола обумовленість, а ”перетворювальна” обумовленість: держава, економіка та суспільство перетворюються внаслідок залучення до процесу, що триває кілька років.

Подальші дослідження мають бути присвячені пошуку шляхів застосування державотворчого потенціалу євроінтеграційних процесів для оптимізації державотворчих процесів в Україні.

Література:

1. Вахудова, А. М. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму [Текст] / М. А. Вахудова : Пер. з англ. – К. : Видавничий дім “Києво-Могилянська академія”, 2009. – 379 с.
2. Гнидюк, Н. А. Розширення ЄС та досвід реформ країн Центрально-Східної Європи у контексті приєднання до ЄС [Текст]: навч. посібник / Н. А. Гнидюк, С. В. Федонюк / За заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. – К. : Видавництво ”Міленіум”, 2009. – 354 с.
3. Європа та її болісні минувшини [Текст] / Авт.-упоряд. Ж. Мінк і Л. Неймайер у співпраці з П. Бонаром : Пер. з фр. – К. : Ніка-Центр, 2009. – 272 с.
4. Європеїзація Центральної та Східної Європи [Текст] : наук. видання / Ф. Шім-мельфенніг, У. Здельмаер : Пер. з англ. – К. : Юніверс, 2010. – 288 с.
5. Посельський, В. Розширений Союз та розширена Європа: спроба системного аналізу європейської периферії [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://www.ecslc.gov.ua/new/html/ukr/6/PV.html>.
6. Снайдер, Т. Перетворення націй. Польща, Україна, Литва, Білорусь 1569–1999 [Текст] / Т. Снайдер : Пер. з англ. – К. : Дух і Літера, 2013. – 464 с.
7. Acemoglu, D. Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty [Text] / D. Acemoglu, J. Robinson. – London: Profile Books, 2012. – 529 p.
8. Barbier, J.-C. European Union: Political Cultures, Languages and Civic Identities [Електронний ресурс] / J.-C. Barbier. Режим доступу : http://www.booksandideas.net/_Barbier-Jean-Claude_.html

9. Borissova, L. Enforcement Actions under EU Law: The New Member States [Text] / L. Borissova. – Maastricht : European Institute of Public Administration, 2007. – 21 p.
10. Checkel, J. T. International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide [Text] / J. T. Checkel // European Journal of International Relations. – 1997. - # 3. - P: 473-495.
11. Dimitrova, A. Enlargement, Institution-Building, and the EU's Administrative Capacity Requirement [Text] / A. Dimitrova // West European Politics. – 2002. – №25. – P. 171–190.
12. Dimitrova, A. Enlargement Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe : The case of the European Union's administrative capacity requirement [Електронний ресурс] / A. Dimitrova. Режим доступу : http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3586/is_200210/ai_n8536144
13. Ivanica, M. An Overview of the Treaty of Accession of Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia to the European Union [Text] / M. Ivanica. – Maastricht : European Institute of Public Administration, 2003. – 90 p.
14. Laatsit, M. It's the Centre-Periphery, Stupid! Cooperation Patterns in the Council of Ministers after Enlargement [Text] / M. Laatsit, M. Kaeding. – Maastricht : European Institute of Public Administration, 2011. – 26 p.
15. Olsen, J. P. Europeanization and Nation-State Dynamics [Text] / J. P. Olsen // The Future of the Nation-State / Ed. by S. Gustavsson, L. Lewin. – London : Routledge, 1996. – P. 245-286.