

Володимир СТРЕЛЬЦОВ

## ВПЛИВ ЦІННІСНОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ КРАЇН-СУСІДІВ

**Постановка проблеми.** Розбудова та просування інтеграційними об'єднаннями певної системи цінностей за допомогою низки управлінських інструментів ставить країну в доволі жорсткі рамки, коли вплив зовнішньої системи цінностей суттєво коригує внутрішньополітичні процеси в державі, яка одночасно є об'єктом та суб'єктом процесу управління, хоча не обов'язково є учасником або географічним сусідом інтеграційного об'єднання, і позначається на стабільності системи публічного управління.

Екстериторіальність впливу ЄС змушує системи публічного управління інших країн знаходити власний шлях співпраці з цим інтеграційним об'єднанням.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Вплив ціннісних засад на моделі державного управління розглядаються у працях Е. Арато, Д. Бльотцер, М. Валь, Н. Гролімунд, К. Дойча, М. Дюверже, Р. Інглхарта, К. Лоуренса, Т. Котьер, Р. Маурергофер, Дж. Ролза, У. Томаса, М. Сейварда, С. Хантінгтона, Й. Шумпетера, Д. Фрайбурггаус, Ф. Фукуями, Р. Шворк, А. Юхлера, Ю. Борисова, О. Валєвського, І. Варзара, Б. Гасєвського, В. Горбатенко, І. Грицяка, В. Довгань, С. Кіш, В. Козакова, В. Копійка, І. Кравчук, Н. Нижник, В. Новак, В. Мартиненка, В. Пазенка, Р. Петрова, В. Посельський, О. Радченка, М. Стрежнева, О. Хорошилова, Б. Цимбалістий, О. Чемшит, Т. Шинкаренко та ін. Однак, науковцями не достатньо ґрунтовно висвітлено питання концептуальних засад територіального та функціонального впливу інтеграційного об'єднання на державноуправлінські системи поза його межами. Відтак спробуємо пройти логічними стежками сучасного багатогранного наукового розуміння механізму впливу цінностей ЄС на становлення та розвиток структур виконавчої влади в країнах-сусідах.

**Метою статті** є визначення впливу ціннісних засад функціонування ЄС на систему публічного адміністрування країн-сусідів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** ЄС може впливати на систему державного управління у неформальний спосіб (власною поведінкою) та формальними стимулами (укладення двосторонніх угод та інших нормативних документів). Тому зосередимось на наслідках формалізованого впливу ЄС шляхом використання елементів обумовленості та на можливостях використання європейських управлінських практик у поставторитарних країнах.

Простежуючи результати потенційного впливу ціннісної системи ЄС на систему публічного врядування, доцільно розрізняти декілька вимірів, які можна класифікувати наступним чином [1, с. 5]:

- постійний та цілеспрямований вплив ЄС на держави-члени;
- застосування обумовленості ЄС з виразними елементами асиметричності щодо країн-кандидатів і потенційних країн-кандидатів;
- явний чи опосередкований вплив ЄС на країни, що є його сусідами або партнерами, деякі з яких прагнуть вступити до Союзу, але поки що не мають чіткої перспективи членства.

Слід наголосити, що існує ціла низка країн (Норвегія, Швейцарія, Ліхтенштейн), які можна з певними застереженнями віднести до третьої групи. До цієї групи належить і Україна, яка зазнає впливу



**СТРЕЛЬЦОВ  
Володимир  
Юрійович,**

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри права та європейської інтеграції Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

**Анотація:** у статті розглянуто моделі управління інтеграційними процесами. Зазначено, що країни-сусіди ЄС здійснюють импорт "дефіциту підзвітності". Доведено необхідність більш повного використання потенціалу громадськості у процесі формування та реалізації євроінтеграційної політики.

**Ключові слова:** громадськість, цінності, публічне управління, країни-сусіди, принципи.

УДК 35:342.39

ЄС через формальне закріплення у відповідних документах перспективи членства.

Багато вітчизняних і закордонних дослідників розглядає різні моделі управління інтеграційними процесами, які не передбачають отримання членства в ЄС. Так, В.Посельський виділяє три можливі шляхи відносин з ЄС [2]:

- норвезька модель, або пошук багатостороннього формату відносин з ЄС;
- швейцарська модель, або поглиблені двосторонні відносини;
- балкано-турецька модель, або процедура тривалого інституційного приєднання.

Слід зауважити, що зазначені моделі розподіляють за ступенем доступу групи країн до внутрішнього ринку ЄС і передусім передбачають більш привілейовані економічні відносини. Не слід забувати також, що першим кроком на шляху розбудови норвезької та швейцарської моделей була Європейська асоціація вільної торгівлі, до того ж вони характеризуються досить високим ступенем розвитку громадянського суспільства, що не є характерним для решти моделей.

Тобто, проводити різницю між першою та другою моделлю лише за форматом відносин недоцільно. Доцільніше здійснити класифікацію моделей за ступенем дотримання базових цінностей публічного управління та цінності державного суверенітету. Це дозволяє виокремити чотири можливі групи країн: скандинаво-швейцарська; балкано-турецька; східноєвропейсько-російська; середземноморська.

Оскільки більшість моделей здебільшого використовують доробок скандинаво-швейцарської моделі тому і зосередимось на ній докладніше.

Поширення цінностей ЄС на країни Північної Європи мало неоднозначні наслідки, оскільки більша частина існуючих винятків із загальних правил ЄС припадає саме на ці країни. Скандинавські країни знайшли свій власний шлях сприйняття цінностей інтеграційних процесів і водночас серйозно вплинули на ціннісну систему ЄС, що втілюється у диференційованій структурі Європейського Союзу. У дослідницьких роботах, присвячених зовнішній політиці країн Скандинавії, парадигма національної історії займала домінуюче положення й обмежувала можливості аналізу зовнішньополітичних процесів у Скандинавському регіоні в загальноєвропейському контексті [3, с. 63]. Визначення особливостей євроінтеграції скандинавських країн, висвітлення причин євроскептицизму в низці країн регіону та окреслення трансформаційних процесів в ЄС після вступу країн Скандинавії буде корисним для дослідження питань теорії і практики розбудови Україною власної системи управління інтеграційними процесами.

Проблеми історії взаємовідносин скандинавських країн з європейським континентом посідають одне з провідних місць у сучасних наукових дослідженнях інтеграційних процесів у зарубіжній історіографії. Поглиблення теоретичних розробок зазначеної проблематики було зумовлене по-явою комплексного підходу до розкриття логіки поведінки країн на міжнародній арені, який передбачає спільний аналіз європейської і регіональної політики північноєвропейських країн.

Ідеї європейського федералізму характерно домінували на європейській арені протягом першого періоду. Скандинавські країни орієнтувалися на співпрацю, перш за все, із державами західної Європи, Британською Співдружністю Націй та Сполученими Штатами через близькість за своїми ідеалами й традиціями та виходячи з вдалого економічного партнерства. Характерна особливість скандинавсько-європейських взаємовідносин – практично повна відсутність федералістського чинника в політичному спектрі країн. З одного боку, це пояснюється довготривалою традицією політики нейтралітету, а також специфікою зовнішньополітичного курсу, який мав спрямованість на протистояння двом домінуючим силам європейського континенту – Німеччині та Великій Британії. З іншого боку, на зовнішню політику країн впливало відродження нордизму – ідеї єдності північноєвропейських народів і процес становлення та популяризації соціал-демократичного руху, лідери якого вбачали в перспективі північної співпраці домінуючий напрям розвитку зовнішньополітичного курсу держав північноєвропейського регіону.

Поглиблення інтеграційних процесів, завершення будівництва внутрішнього ринку ЄС і дедалі значніше взаємопроникнення економік європейських країн зробили

таку співпрацю необхідною. У 1992 році між країнами ЄЕС та ЄАВТ було укладено угоду про створення Європейського економічного простору (ЄЕП), яка набула чинності з 1 січня 1994. Незважаючи на створення ЄЕП, у 1991–1992 роках Норвегія, Швеція і Фінляндія подали заявки на вступ в ЄС. Переговори пройшли швидко й успішно, і з 1 січня 1995 року чотири держави (разом з Австрією) повинні були стати повноправними членами ЄС. Однак на референдумі громадяни Норвегії знову проголосували проти приєднання до Європейського Союзу [4, с. 91; 5, с. 86–90].

Більшість дослідників поділяє думку, що дії скандинавських країн щодо інтеграційних процесів у Європі були продиктовані більшою мірою реакцією, ніж власними ініціативами. Північноєвропейські держави частіше виступали з позицій захисту, ніж застосовували атакуючу тактику в євроінтеграційних зрушеннях [6].

Окрему позицію займають Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн, які розбудували власну модель управління інтеграційними процесами (Європейський Економічний Простір, ЄЕП) з огляду на ставлення до культурної ідентичності та відмінні погляди на концепцію суверенітету своїх громадян. На прикладі ЄЕП можна побачити, що адміністративний простір ЄС має тенденцію до екстерналізації, тобто виходу за межі своїх внутрішніх кордонів. Безперечно, особливості організації ЄС призводять до трансформції державних інституцій в державах-членах. На думку вчених, договір про ЄЕП більше нагадує договір оренди, коли норми ЄС, які є спільною власністю держав-членів, стають обов'язковими до виконання в рамках ЄЕП, і громадяни не мають можливості впливати на перебіг ухвалення цих рішень [8].

Особливістю інтеграційної архітектури ЄЕП є те, що існує декілька органів, що мають наднаціональний характер. Такий стан справ було зумовлено низкою причин, що впливають з відмінностей у політичній та правовій системах, структурі зовнішньополітичних та зовнішньоекономічних пріоритетів, що відрізняли країни Скандинавії від решти провідних західноєвропейських держав. Труднощі ЄЕП полягають у тому, що Угода залишає країнам ЄЕП мало альтернатив, окрім як слідувати *acquis* Європейського Союзу, на який країни ЄЕП мають у кращому разі вельми обмежений вплив. Пошук гнучкіших альтернатив поступово розколює громадянське суспільство на два непримиренних табори європрихильників та євроскептиків. Питання, яке непокоїть усі країни, що не є членами ЄС, – яким чином можна розширити масштаби автономії своєї національної політики у чутливих секторах, водночас забезпечуючи доступ їхніх ринків до єдиного ринку ЄС? Це створило для всіх країн-сусідів ЄС “дефіцит демократії” в формуванні рішень за *acquis* ЄС і дефіцит суверенітету.

Укладання договорів між державами-членами ЄАВТ і ЄС ознаменувало собою фактичне закінчення поділу Європи на два економічні угруповання і стало підґрунтям для пришвидшення економічного розвитку на континенті впродовж двох наступних десятиліть [9, с. 10–11]. Зменшення кількості членів ЄАВТ змусило змінити ставлення політико-управлінської еліти Швейцарії до інтеграційних процесів. Протягом цього періоду було підписано низку договорів, що стимулювали розвиток торгових відносин з ЄС: 1974 р. – договір у сфері торгівлі продукцією годинникарства, 1986 р. – договір про торгівлю товарами сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення, 1989 р. – договір про торгівлю програмним забезпеченням та угода в сфері страхування (окрім страхування життя), 1990 р. – договір про спрощення процедури митного контролю [10, с. 23]. Починаючи із середини 1989 р., в середовищі ЄАВТ стався розкол на прихильників ініціатив Єврокомісії (Австрія, Швеція, Фінляндія) та їх противників (Швейцарія, Ісландія). У ході тривалих переговорів швейцарському уряду задля уникнення ізоляції довелося піти на значні поступки і врешті підписати в травні 1992 р. Угоду про створення ЄЕП і в тому ж місяці подати заявку про початок переговорів про членство в Спільноті [11, с. 125].

Але не менш драматичні події відбувалися в самій країні. Жодне рішення не було таким важким для ухвалення, як входження до ЄЕП. На славнозвісному референдумі 6 грудня 1992 р., що супроводжувався потужною агітаційною кампанією, 50,3 % громадян відхилили приєднання Швейцарії до ЄЕП, що, відповідно, призвело і до замороження переговорів про членство в ЄС. Як і у випадку з Норвегією та Ісландією,

знаходимо ще один доказ розколу громадянського суспільства, що базується на ціннісних орієнтирах сприйняття міжурядовості та наднаціональності. Пошук власного шляху подолання розколу в суспільстві підштовхнув політико-управлінську еліту країни до думки щодо розбудови відносин з Європейським Союзом на основі двостороннього співробітництва, в якому ЄАВТ більше не відігравала практично жодної ролі, хоча завдяки членству в ЄАВТ Швейцарія отримала можливість здійснювати моніторинг функціонування Європейського економічного простору та стежити за розвитком правового доробку ЄС як спостерігач [12, с. 111–112].

Трансформація ціннісних орієнтацій суспільства до інтеграційних процесів була спровокована домінуванням наднаціонального чинника (поглиблення та розширення інтеграції в Європейського Союзу), переглядом концепції нейтралітету внаслідок зміни розстановки геополітичних сил, розглядом міжурядового підходу як покликаного захищати держави, які не інтегрувалися до ЄС. Головна суперечність, яка виникла внаслідок цього, це протилежні погляди суспільства поряд з проєвропейсько налаштованою системою державного управління. Її подолання було можливе завдяки розвитку білатеральних відносин.

Активна участь громадян у формуванні політики європейської інтеграції значно коригувала плани швейцарського уряду, який поряд із підвищенням добробуту населення за рахунок інтеграції мав мінімізувати економічні втрати Швейцарії від неучасті в СЕП.

Для того щоб захистити себе від вибіркового підходу до співробітництва у ключових інтересах однієї зі сторін, ЄС запровадив принцип паралелізму, згідно з яким секторальні угоди можуть діяти лише одночасно. Якщо одна зі сторін розриває один із договорів, автоматично втрачає чинність і вся решта договорів у рамках угод першого і другого пакета.

Серед сфер, не охоплених двосторонніми угодами, залишились вільний рух послуг і капіталу, уніфікація законодавства у сфері функціонування корпорацій, права інтелектуальної власності. На думку науковців, білатеральний підхід забезпечує певний баланс між втратою суверенітету та економічної незалежності в разі вступу до ЄС та ізоляцією. Фактично, країни опиняються перед вибором, домінуючий мотив якого – страх опинитися в ізоляції. На думку Р. Швока, “чим ближче Швейцарія зближається з ЄС на основі двосторонніх відносин, тим далі вона віддаляється від перспектив членства в Євросоюзі, яке навряд чи може відбутись у найближчі 10 років” [13].

Подальший розвиток відносин у рамках швейцарської моделі залежатиме від вибору між економічною користю вступу та цінністю суверенітету. Саме це є вирішальним фактором у розвитку інтеграційних відносин, оскільки всі інші цінності, що декларуються ЄС не так гостро стоять на порядку денному як у конфедерації, так і в інших державах ЄАВТ. Переважання цінності суверенітету віддалятиме Швейцарію від вступу до Європейського Союзу і, навпаки, криза білатерального підходу може спровокувати активізацію дискусій щодо пошуку інших шляхів управління інтеграційними процесами.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Здатність ЄС до розвитку мережових відносин із третіми країнами підкріплюється сьогодні відкритим характером його політико-управлінської системи, участь в якій усе ж не настільки дискримінаційна, як у національних системах. Мережі є фундаментом, який забезпечує легітимність багаторівневого врядування та допомагає підвищити довіру громадян до наднаціональних інституцій шляхом скорочення розриву між ними. Однак існують бар’єри, що перешкоджають формуванню міжінституціональної довіри та впровадженню мережевого підходу в країнах-сусідах, які полягають у: неможливості ідентифікувати експертів, що ускладнює для громадськості контроль за прийняттям рішень; закритості мереж, що унеможлиблює зовнішнім спостерігачам ставити під сумнів здійснювану політику; розмитості відповідальності за прийняття рішення.

Моделі співпраці з ЄС залежно від ступеня привілейованості відносин здійснюють імпорт “дефіциту підзвітності” з ЄС, який збільшується внаслідок надання пріоритету ефективності як ключовій цінності публічного управління.

Секторний підхід до реформ, які, на думку європейських експертів, є ключовими для виконання вимог груп політичних та економічних критеріїв, можуть покращити ситуацію лише у вибраних напрямках, залишаючи практично без змін загальну ефективність функціонування державних структур та рівень їх підзвітності.

Роль громадянського суспільства в управлінні інтеграційними процесами поступово збільшується, але в основному обмежена консультаціями, які не відіграють вагомої ролі в прийнятті рішень. Неповне використання потенціалу громадськості у процесі формування та реалізації євроінтеграційної політики простежується також у країнах-сусідах, де громадські організації здебільшого виключені з процесу планування та розподілу коштів ЄС. Тому подальші наукові розвідки є доцільним зосередити на пошуку шляхів залучення громадськості до процесу управління коштами бюджетної підтримки ЄС.

### *Література:*

1. Gawrich A. Neighbourhood Europeanization through ENP. The Case of Ukraine / A. Gawrich, I. Melnykovska, R. Schweickert // Journal of Common Market Studies. – 2010. – Vol.48, Issue 5. – P. 1209-1235.
2. Посельський В. Європейський Союз після ратифікації Лісабонського договору : до стабілізації європейського будівництва [Електронний ресурс] / В. Посельський. – Режим доступу : <https://docs.google.com/fileview?id=0B-Tr4joWDMNsMzM5ZDA1NzAtNDVmYy00OGU4LWFkY2ItZDlhMzVjNTlmMDEz&hl=en>.
3. Градобитова Л. Д. Экономика и политика стран Скандинавии. Экономический фактор во внешней политике Швеции, Норвегии, Дании / Л. Д. Градобитова, Ю. В. Пискулов. – М. : Международные отношения, 1986. – 192 с.
4. Потемкина О. Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы / О. Ю. Потемкина. – М., 2002. – С. 10–14.
5. Воронов К. Четвертое расширение ЕС: тормоз или стимул интеграции? / К. Воронов // МЭиМО. – 1996. – № 8. – С. 86–94.
6. Ковальчук С. С. Особливості євроінтеграції країн Скандинавії [Електронний ресурс] / С. С. Ковальчук. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2012\\_59\\_dod/Gileya59\\_P13\\_doc.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_59_dod/Gileya59_P13_doc.pdf).
7. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : [Монографія] / Олександр Радченко – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 380 с.
8. Eriksen E. O. Democracy Lost: The EEA Agreement and Norway's Democratic Deficit [Електронний ресурс] / E. O. Eriksen // ARENA Working Paper Series. – Режим доступу : [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2008/papers/wp08\\_21.xml](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2008/papers/wp08_21.xml).
9. Zimmermann T. Die Stellung der Schweiz im Europäischen Integrationsprozess [Електронний ресурс] / T. Zimmermann. – Режим доступу : [http://www.zimmermannthomas.de/publikationen/PDFsemarbdaus\\_cheu.pdf](http://www.zimmermannthomas.de/publikationen/PDFsemarbdaus_cheu.pdf).
10. Vahl M. Integration without membership: Switzerland bilateral Agreements with EU / M. Vahl, N. Grolimund. – Brussels : Center for European Policy Studies, 2006. – 122 p.
11. Капінус О. А. Розвиток відносин Швейцарської конфедерації та Європейських Співтовариств у рамках Європейської Асоціації Вільної Торгівлі / О. А. Капінус // Грані : науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах. – 2012. – № 3 (83). – С. 123–128.
12. Schwok R. Specificities of Switzerland's Relations with EFTA and the EEA / R. Schwok, K. Bryn, G. Einnarsson // EFTA 1960–2010 : Elements of 50 Years of European History. – Layout : University of Iceland Press, 2010. – P. 99-122.
13. Бизнессообщество Швейцарии традиционно негативно относится к возможности вступления страны в ЕС [Електронний ресурс]. – 2011. – Режим доступу : <http://bmir.livejournal.com/4830.html>.