

УДК 321.015

Берега А. В.*Доктор політичних наук*

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ НОВИХ МЕТОДІВ УРЯДУВАННЯ В ЄС

Нові методи урядування почали активно використовуватися Єврокомісією в кінці 1990-х років для вирішення цілого комплексу проблем (поглиблення інтеграції, ліквідації дефіциту демократії тощо). Однак їх ефективність, демократичність та легітимність викликає сумніви у низки дослідників.

Ключові слова: урядування, демократія, Європейський Союз, участь, громадянське суспільство, консультації.

Поява нових методів урядування, що мала місце у Європейському Союзі (ЄС) в кінці 1990-х на початку 2000 років, була зумовлена низкою причин, що змусило низку дослідників сумніватися у їх ефективності та демократичності. Найбільше сумнівів викликає відкритий метод координації, який часто доповнюється механізмом громадського діалогу.

Створення відкритого методу координації (ВМК, open method of coordination) у кінці 1990-х слід розглядати у контексті тодішніх соціально-економічних умов і ступеня інтеграції всередині Євросоюзу. Незважаючи на формальне завершення процесу створення спільного ринку у 1993 році, економічна дисфункціональність мала місце у неінтегрованих або слабоінтегрованих сферах, наприклад у галузі технологій та інновацій. Також відзначалося, що така риса глобальної економіки як зростаюча конкуренція, поставила під сумнів дієвість «європейської моделі» регуляції соціальної сфери [1].

В результаті ЄС продовжував інтеграцію різних політик у перший стовп, до якого належали сфери, право рішення в яких держави-члени передали Спільноті. Це стосувалося, насамперед, регуляції економічних процесів і макроекономічної стабільності, що пояснювалося двома причинами. По-перше, політична координація у сфері економічної політики стала наслідком існування старих, невирішених економічних проблем і відповіддю на нові вимоги до координації політики у цій сфері з огляду на формування економічного і монетарного союзу. По-друге, інтенси-

фікувалися зусилля щодо розбудови соціального виміру Євросоюзу, який активно підтримували соціал-демократи, що вимагало нових форм координації політики. Уряди держав-членів визнавали, що підвищення конкурентноздатності зі збереженням європейської моделі держави загального добробуту може вимагати спільної відповіді у сферах, що належать до відання держав-членів. Тобто, процес інтеграції почав стосуватися ключових сфер держави загального добробуту, але держави-члени не були готові до компромісу, до втрати свого суверенітету над соціальною сферою, що актуалізувало потребу в пошуках альтернативних методів, окрім тих, які уже використовувалися Європейською Комісією (ЄК). Відкритий метод координації мав за мету вивести соціальний вимір з тупику, поєднавши соціальні та економічні аспекти європейської інтеграції.

У цей період особливої гостроти набула проблема дефіциту демократії в інститутах Євросоюзу. Незначна перевага прихильників євроінтеграції на референдумі щодо ратифікації Маастрихтської угоди у Франції 1992 року поставила перед Європейською Комісією та державами-членами питання про роль, яку повинні відігравати органи Євросоюзу, і як вони повинні сприйматися на національному рівні. Однією з відповідей Комісії був громадський діалог як інструмент протидії дефіциту демократії на рівні ЄС. Тодішній голова Єврокомісії Р. Проді оголосив, що основним завданням Комісії на період його головування з 2000 по 2005 роки буде «просування нових форм урядування» [2].

Першим кроком у цьому напрямі стала публікація у 2001 році Білої книги з європейського урядування, яка пропонувала новий поділ повноважень між ЄК, іншими інститутами, державами-членами і громадянським суспільством. Вона отримала схвальні відгуки від Соціальної платформи та інших неурядових організацій [3]. У Білій книзі Єврокомісія стверджувала, що легітимність Союзу «залежить від залучення та участі». Для цього було визначено п'ять принципів, що лежать в основі належного урядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість. Кожен принцип є важливим для встановлення більш демократичного урядування. До того ж, «демократія залежить від людей, здатних брати участь у громадських обговореннях», а «надання більше інформації та більш ефективні комунікації є передумовою генерування відчуття приналежності до Європи» [4, р. 9,11].

Євросоюз також стикнувся з кризою легітимності. Держави-члени, навіть до проведення невдалого референдуму в Ірландії щодо прийняття

Ніщської угоди у 2000 році, констатували спад задоволення громадян членством у Євросоюзі. Ці негативні відчуття тільки посилювалися з огляду на майбутнє розширення Союзу за рахунок колишніх соціалістичних країн. Тому на самміті у Ніщі було дано початок дискусіям щодо майбутнього Європи і вперше в історії об'єднання громадський діалог було використано в ході підготовки до міжурядової конференції. Організації громадянського суспільства прагнули зробити максимум можливого, виходячи зі статусу спостерігача, який їм було надано. Контактна група з громадянського суспільства включала представників неурядових організацій з різних сфер. До її складу ввійшли CONCORD (представляла НУО, що займалися проблемами розвитку), Green 10 (екологічні НУО), HRDN5 (правозахисні організації), EFAN/FEAP6 (культурні НУО), ЕРНА7 (НУО, задіяні у сфері охорони здоров'я), EWL (жіночі НУО) та Соціальна платформа (соціальні НУО).

У низці досліджень, ВМК подається як значний крок до покращення процесу вироблення і реалізації політики у Європейському Союзі: як важливий експеримент в «індуктивному навчанні» [5]; як значне досягнення у сфері легітимності та демократизації інститутів Євросоюзу [6] Деякі навіть стверджують, що він є проявом сучасної форми деліберативного підходу до вирішення проблем [7, р. 476] та відповіддю на проблему «демократичного дефіциту» [8, р. 111]. Також активне залучення громадянського суспільства у процес вироблення політики свідчить, як зазначає С. Сміманс [9, р. 475], про високу ступінь підтримки демократизації і легітимації.

Поняття ВМК вперше було сформульоване у висновках за результатами Лісабонського самміту у березні 2000 року. Опосередковано цей метод згадувався у процедурі координації економічної політики держав-членів згідно вимог Економічного та монетарного союзу, створеного Маастрихтською угодою, та в Амстердамській угоді 1997 року. Це стало результатом політичного компромісу, що відповідав баченню лівих та правих партій держав-членів ЄС. Суть методу зводилася до видання спільних інструкцій, які імплементувалися у національну політику та проведення регулярного моніторингу, оцінки, порівняльного аналізу показників, які здійснювалися як взаємний навчальний процес, доповнений індикаторами та стандартами, що давало змогу визначити найкращу практику [10, р. 112]. Новий метод урядування ґрунтується на «добровільності, субсидіарності, гнучкості, участі, об'єднанні політики та багаторівневій інтеграції» [11, р. 189].

Загалом ВМК це набір механізмів, які були розроблені ще в рамках традиції «м'якого» права, таких як колективні рекомендації, огляд, моніторинг та порівняльний аналіз показників. Однак він має декілька суттєвих відмінностей, поданих у таблиці.

Відкритий метод координації	Традиційне «м'яке» право
Міжурядовий підхід: Рада Європейського Союзу і Європейська Комісія відіграють домінуючу роль	Наднаціональний підхід: Європейська Комісія та Європейський суд відіграють домінуючу роль
Політичний моніторинг на найвищому рівні	Адміністративний моніторинг
Чіткі процедури та циклічний процес	Слабкі та тимчасові процедури
Систематичний зв'язок між різними сферами політики	Жодних очевидних зв'язків між сферами політики
Взаємозв'язок між діями ЄС та держав-членів	Відсутність очевидних зв'язків між рівнем ЄС та держав-членів
Залучення соціальних акторів	Відмова від участі соціальних акторів
Спрямованість на посилення навчального процесу	Ціль посилення навчального процесу не артикулюється

Незважаючи на низку позитивних рис ВМК, для нього характерні і недоліки, на що вказує низка дослідників. Виходячи з положень теорії демократії, С. Крогер [12], М. Цакатіка [13], М. Бухс [14] критикують легітимність застосування нового методу урядування і ставлять під сумнів його спроможність посилити демократичні інститути. А С. Саурруггер, досліджуючи теорію демократії, ставить під сумнів спроможність груп інтересів та організацій громадянського суспільства посилити демократію в рамках Євросоюзу [15].

Неоднозначно сприймається і той факт, що завдяки ВМК Єврокомісії вдалося значно збільшити свою компетенцію, яка, згідно європейських угод, що лягли в основу створення Євросоюзу, є досить обмеженою. Так Лісабонська угода розширила рамки застосування методу ВМК, надавши Єврокомісії право ініціювати будь-які кроки, спрямовані на координацію діяльності держав-членів. У ній зазначалося, що ЄК може, у тісному контакті з державами-членами, вживати будь-яких кроків для сприяння такої координації, зокрема реалізувати ініціативи, спрямовані на форму-

лювання інструкцій та визначення індикаторів, обмін між організаціями найкращою практикою, підготовку необхідних елементів для регулярного моніторингу та оцінки. При цьому Європейський парламент повинен бути повною мірою проінформованим про використання Угоди про функціонування Союзу щодо таких напрямів політики як: охорона здоров'я; промислова політика; дослідження, технологічний розвиток та космос. Комісії також дозволили реалізовувати будь-які корисні ініціативи для посування координації діяльності держав-членів у сфері надання гуманітарної допомоги; співробітництва заради розвитку та транс'європейських мереж.

Таким чином ці положення заклали правову основи для поширення ВМК на низку сфер. Ці розпливчаті повноваження значно зміцнили роль Єврокомісії у сферах, що перебували у віданні держав-членів. Водночас у цих сферах виконавча влада держав-членів не могла погодитися на обов'язковість загальноєвропейського законодавства або не була впевнена, що їх громадяни позитивно сприймуть втручання з боку Євросоюзу. Тобто, на практиці з'ясувалося, що новий метод урядування став застосовуватися там, де на рівні Євросоюзу «діяльність має найменшу законність у поняттях делегування повноважень» [16].

Поява концепції про визначальну роль громадського суспільства у сприянні розвитку демократії участі, змусила розглядати включення широкого переліку акторів до процесу прийняття рішень завдяки інструментам ВМК та громадського діалогу як модель «належного урядування», а не як процес, охарактеризований Дж. Махоне як «прихована інтеграція» [17].

Окремі дослідники справедливо висловлюють сумнів у репрезентативності акторів, що залучені до ВМК. Так, у звіті за результатами першого форуму НУО щодо соціальної політики у 1994 році, відзначалося, що фраза «пряме представництво неурядових організацій» не може використовуватися, оскільки «це неможливо застосовувати до усіх залучених неурядових організацій» [18, р. 14]. У деяких публікаціях стверджується, що доступ до ВМК «надається лише тим, хто більшою чи меншою мірою поділяє спільне бачення світу, в той час як доступ заборонено для тих, що мають більш фундаментальні розходження у поглядах» [19, р. 579].

Критики вказують й на те, що громадський діалог все частіше використовується для позначення фактичного процесу консультацій. Загалом консультації слугують досягненню низки корисних цілей, однак сам по собі цей інструмент не можна вважати цілком демокра-

тичним, оскільки в ході консультування чітко проявляється тенденція домінування тих учасників, які найкраще забезпечені ресурсами. Часті консультації лише виснажують і так обмежені ресурси невеликих НУО, а результативність їх діяльності практично зводиться до нуля. Незначні за розміром НУО не мають достатніх людських ресурсів, щоб бути адекватно представленими на усіх зустрічах, що організуються і проводяться Комісією, на відміну від професійних лобістських організацій, які можуть послати кілька своїх кваліфікованих представників на будь-який з цих заходів.

Фактично, новий метод урядування є інструментом, «який використовується правлячими елітами, як і будь-який інший інструмент вироблення політики, і підтримується акторами, які найбільш ймовірно отримують вигоду від її реалізації» [20, р. 647].

Отже, причини, які зумовили появу нових методів урядування — популяризації концепції демократії участі та дефіцит демократії у структурах Євросоюзу — зумовили неоднозначне ставлення дослідників до них. З одного боку, вони справді сприяють активізації громадян, закладають основи формування єдиної спільноти ЄС, а з іншого — використовуються Єврокомісією та політичними елітами для посилення свого впливу на процес прийняття рішень та фактичного розширення сфери своїх повноважень.

Список використаних джерел:

1. Telo M. Governance and government in the European Union: the open method of coordination / M. Telo / Rodrigues M.J. *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*. — Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
2. Prodi R. *Shaping the New Europe* / R. Prodi. — Strasbourg: European Parliament, 2000.
3. *Democracy, governance and European NGOs: Building a stronger structured social dialogue*. — Brussels: Platform of European Social NGOs, 2001.
4. *European governance: A white paper*. COM (2001) 428 final. — Brussels: European Commission, 2001. — P. 9–11.
5. Zeitlin J., Pochet P., Magnusson L. *The open method of coordination in action: The European employment and social exclusion strategies* / J. Zeitlin, P. Pochet, L. Magnusson. — Brussels: Peter Lang, 2005.

6. Eberlein B. New governance in the European Union: a theoretical perspective / B. Eberlein, D., D. Kerwer // *Journal of Common Market Studies*. — 2004. — Vol. 42. — № 1. — P. 121–142.
7. Caporaso J. The new modes of governance and political authority in Europe / J. Caporaso, J. Wittenbrink // *Journal of European Public Policy*. — 2006. — Vol. 13. — № 4. — P. 471–480. — P. 476.
8. Idema T., Kelemen R.D. New modes of governance, the open method of coordination and other fashionable red herring / T. Idema, R.D. Kelemen // *Perspectives on European Politics and Society*. — 2006. — Vol. 7. — № 1. — P. 108–123. — P. 111.
9. Smismans S. European civil society: shaped by discourses and institutional interests / S. Smismans // *European Law Journal*. — 2003. — Vol. 9. — № 4. — P. 473–495. — P. 475.
10. European Council presidency conclusions. Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000. — P. 12.
11. Borrás S., Jacobsson K. The open method of coordination and new governance patterns in the EU / S. Borrás, K. Jacobsson // *Journal of European Public Policy*. — 2004. — Vol. 11. — № 2. — P. 185–208. — P. 189.
12. Kroger S. The end of democracy as we know it The legitimacy deficits of bureaucratic social policy governance in democracy and soft modes of governance in the EU / S. Kroger // *Journal of European Integration*. — 2007. — Vol. 29. — № 5. — P. 565–582.
13. Tsakatika M. Governance vs politics: the European Union's constitutive «democratic deficit» / M. Tsakatika // *Journal of European Public Policy*. — 2007. — Vol. 14. — № 6. — P. 867–885.
14. Buchs M. How legitimate is the open method of co-ordination / M. Buchs // *Journal of Common Market Studies*. — 2008. — Vol. 46. — № 4. — P. 765–786.
15. Saurugger S. Interest groups and democracy in the European Union / S. Saurugger // *West European Politics*. — 2008. — Vol. 31. — № 6. — P. 1274–1291.
16. Szyszczak E. Experimental governance: the open method of coordination / E. Szyszczak // *European Law Journal*. — 2006. — Vol. 12. № 4. — P. 486–502.
17. Majone G. Dilemmas of European integration: The ambiguities and pitfalls of integration by stealth / G. Majone. — Oxford: Oxford University Press, 2005.

-
18. NGO Forum on European social policy; Report.—Brussels, 8–9 April 1994.—P. 14.
 19. Kroger S. The end of democracy as we know it / S. Kroger.—P. 579.
 20. Cram L. The importance of the temporal dimension: new modes of governance as a tool of government / L. Cram // Journal of European Public Policy.—2011.—Vol. 18.—№ 5.—P. 636–653.—P. 647.

Стаття надійшла до редакції 14.11.2013 р.

Береза А. В. Перспективы развития новых методов управления в ЕС
Новые методы управления начали активно использоваться Европейской Комиссией в конце 1990-х годов для решения целого комплекса проблем (углубления интеграции, ликвидации дефицита демократии и т. д.). Однако их эффективность, демократичность и легитимность вызывает сомнения у ряда исследователей.
Ключевые слова: управление, демократия, Европейский Союз, участие, гражданское общество, консультации.

Bereza A. V. Perspectives of development the new methods of governance in the EU

The new methods of governance have been extensively used by the European Commission in the end of 1990-s in order to resolve the complex of problem (deepening the integration, liquidation the deficit of democracy etc.). However, their effectiveness, democratism and legitimacy are doubted by the researchers.

Keywords: governance, democracy, the European Union, participation, civil society, consultations.

© Береза А. В., 2014