

## РОЗДІЛ 2. КРАЇНИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК: 327.39:321.02(061.1ЄС)

Врадій О.С.

### ПОЛІТИЧНА ТРАНСФОРМАЦІЯ КРАЇН ЦСЄ В УМОВАХ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ

*Автором дається визначення європеїзації та описуються основні теоретичні засади концепції. У статті розглядається процес європеїзації посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи, а також еволюція впливу ЄС на країни-кандидати.*

**Ключові слова:** ЄС, європеїзація, посткомуністичні країни ЦСЄ, країни-кандидати, вплив ЄС.

*Автором дается определение европеизации и описываются основные теоретические принципы концепции. В статье рассматривается процесс европеизации посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы, а также эволюция влияния ЕС на страны-кандидаты.*

**Ключевые слова:** ЕС, европеизация, посткоммунистические страны ЦВЕ, страны-кандидаты, влияние ЕС.

*The author gives a definition of Europeanization and describes the theoretical basis of the concept. The process of Europeanization of CEE post-communist countries is examined in details. The evolution of EU impact on candidate countries is analyzed.*

**Key words:** EU, Europeanization, CEE post-communist countries, candidate countries, EU impact.

У середовищі дослідників трансформаційних процесів у регіоні Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) досягнуто принципової згоди щодо того, що одним з основних факторів здійснення реформ політичних систем цих країн був зовнішній вплив, тобто чинник міжнародного середовища. Вплив на зміст політико-адміністративних перетворень у посткомуністичних суспільствах мали європейські регіональні структури – насамперед Європейський Союз (ЄС), до пріоритетів діяльності якого належить оптимізація політичного процесу як інструменту прискорення євроінтеграційних процесів, підготовки до членства та проведення внутрішніх інституційних реформ у країнах ЦСЄ.

Політичні еліти країн ЦСЄ, задекларувавши бажання інтегруватися до ЄС, відкрили свої політичні системи для впливу норм і процесів, що здійснювались у середовищі європейських наднаціональних структур. Виникає необхідність з'ясувати, за допомогою яких методів ЄС визначає зміст політичного процесу в країнах континенту, зокрема, тих, які не є членами цього утворення.

Останнім часом проблематиці європеїзації посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи приділяється все більше уваги. Основною причиною цієї тенденції є зрозумілий дослідницький інтерес до аналізу європейської інтеграції цих країн, яка в межах стислого проміжку часу

розпочалася, певний час розвивалася та успішно завершилася. Цей процес дав величезний обсяг емпіричного матеріалу, який потребує наукового осмислення, тим більше, що європеїзація посткомуністичних країн не завершилася з набуттям ними членства в ЄС. Особливо науковці цікавляться роллю, яку відіграв ЄС у політичних та соціально-економічних змінах, що відбулись у країнах-кандидатах у процесі їхньої інтеграції до ЄС, набуття членства у ньому.

Слід відзначити ряд аналітичних праць та статей закордонних авторів, в яких досліджено європеїзацію, основні закономірності розширення ЄС на Схід, визначено фактори, які тим чи іншим чином впливають на цей процес. До таких, зокрема, належать праці Поллака М.А. «Теоретизуючи Європейський Союз: міжнародна організація, внутрішня політика чи експеримент в управлінні?» [1], Йохана П. Олсена «Багатоликість європеїзації» [2], що містять аналіз інституційних перетворень всередині ЄС у контексті політики розширення, а також праці таких авторів, як: Б. Хармут, Д. Лемкул, К.М. Радаеллі, Ф. Шіммельфенніг, М.А. Вачудова, інших європейських та американських науковців. Російські вчені (Т.В. Бордачев, В.І. Мироненко) переважно наділяють термін «європеїзація» негативною конотацією, тлумачать його як нав'язування або запозичення європейського досвіду, методів, підходів. Серед вітчизняних публікацій, присвячених дослідженню впливу ЄС на європеїзацію посткомуністичних країн та аналізу інструментів передвступної стратегії, розроблених ЄС для країн-кандидатів, заслуговують на особливу увагу дослідження І.А. Грицяка, Л.Л. Прокопенка, О.М. Рудіка, Н.М. Рудік. Ці проблеми були предметом дослідження у кількох дисертаційних роботах та працях інших жанрів, зокрема Н.М. Буренко, І.С. Піляєва, О.І. В'юницької, Т.Ф. Герасимчук, І.І. Грицуника, Г.І. Зеленько.

Досвід, накопичений країнами ЦСЄ як на етапі підготовки до вступу, так і після набуття членства в ЄС є не лише надзвичайно цікавим з погляду наукового осмислення сучасних трансформаційних процесів у Європі, а й корисним для європейських країн, зовнішньополітичним пріоритетом яких є вступ до Євросоюзу, у практичному сенсі. Для України як пострадянської країни, яка з кінця 1990-х рр. реалізує національну стратегію європейської інтеграції, цей досвід теж набуває виразного практичного значення, бо його аналіз і вивчення дають можливість уникнути помилок попередників, запозичити перевірені часом інструменти та механізми виконання критеріїв вступу, скоротити в часі важливі реформи. Успішна європейська інтеграція країн ЦСЄ є вагомим аргументом на користь активізації цього курсу в Україні, на прискорення необхідних для його реалізації реформ.

Метою даної статті є з'ясування характерних рис процесу європеїзації країн ЦСЄ до набуття ними членства в ЄС, включаючи аналіз його етапів, ключових рішень, ініціатив та інструментів підготовки до вступу, а також оцінки ступеня та масштабу адаптаційного тиску ЄС на країни-кандидати.

Значна частина впливових міжнародних організацій у своїй практиці стосунків з національними державами використовує так звану «стратегію політичної обумовленості» – підсилення національних реформ, яке

використовується міжнародними акторами для просування та усталення політичних змін. Держави, які не здійснили необхідні інституційні зміни, позбавляються «винагород», зокрема перспективи членства в організаціях.

Успішність стратегії політичної обумовленості визначається, насамперед, розміром «винагороди», яку можуть запропонувати міжнародні організації, та рівнем організації моніторингу за змінами, впроваджуваними у країнах. Саме тому Організація Північноатлантичного договору та Європейський Союз є більш успішними у просуванні необхідних реформ, ніж Організація з безпеки та співробітництва у Європі та Рада Європи, що мають менші, за критерієм матеріального виміру, «винагороди» та вплив на процес адаптації.

Деякі вчені роблять припущення, що прийняття норм європейської спільноти веде до певної втрати суверенітету держави. Водночас, у випадку приєднання до членства у міжнародних організаціях уряди держав компенсують часткове позбавлення суверенності участю в прийнятті наднаціональних рішень, тобто у творенні європейської політики, яка стає обов'язковою для всіх учасників спільноти [3, Р. 129].

На початку 2000-х рр. дослідження європейської інтеграції почало здійснюватись у контексті впливу структур ЄС на політичний процес у середовищі політичних систем країн-членів та держав, які дотримуються інших форм співробітництва. Цей новий теоретико-методологічний фокус досліджень отримав назву концепції європеїзації.

Вивчення впливу європейської інтеграції на внутрішньополітичні процеси у країнах Європи почалося ще на злам 1970-1980-х рр. Упродовж першого етапу досліджень основною була гіпотеза про вплив ЄС на політичні системи відповідно до принципу «зверху-вниз», а відносини між європейськими структурами та національними державами розглядалися винятково як ієрархічна система [4, С. 45]. Другий етап досліджень розпочався у середині 1990-х рр., у його рамках адаптація національних політичних систем до стандартів ЄС вже розглядалася як реактивний і не обов'язково добровільний процес. Водночас, учені вже допускали можливість зворотного впливу національних політичних тенденцій на європейський політичний процес – підхід «знизу-вверх», а також вірогідність різних наслідків адаптації суспільств до норм, розроблених у середовищі європейських структур.

Дослідження власне європеїзації розпочалися, як уже згадувалося, лише на початку 2000-х рр., їх основним завданням є вивчення причин бажання європейських країн адаптуватися до норм ЄС – джерел адаптації – та шляхів і методів, за допомогою яких ця адаптація відбувається [5].

Нині «Європеїзація» є широкоживаним поняттям, позбавленим єдиного точного значення. Наприклад, Й.П. Олсен дає щонайменше п'ять визначень європеїзації, що вживаються для позначення різних, хоча і споріднених, явищ [2, Р. 925-935]. Спрощений підхід до розуміння процесу європеїзації базується на припущенні, що з 1992 р. – моменту підписання Маастрихтського договору – політика в країнах ЄС та власне політика

Європейського Союзу підлягають єдиним закономірностям, тенденціям та мають спільні політичні наслідки. Прихильники цього підходу вивчали насамперед швидкість процесу політичної адаптації в окремих членських країнах та шукали найбільш оптимальні – за витраченим часом та іншими ресурсами – механізми цієї гармонізації.

Прибічники другого підходу розглядають європеїзацію як набір різних феноменів. Вивчається, передовсім, взаємодія між європейським та національними і субнаціональними рівнями політичного процесу. Європеїзація визначається як процес, у рамках якого сфера національної внутрішньої політики стає предметом творення Європейської політики [6, Р. 598].

Одним з основних аспектів дослідження європеїзації стає вивчення різних інституційних середовищ, у яких цей процес відбувається. Насамперед, виділяється модель так званої «Присутності Європейського Союзу», яка є характерною для тих сфер політики, де норми ЄС у чистому вигляді експортуються до національної політики, або ж політичне управління безпосередньо здійснюється наднаціональними структурами ЄС. Роль альтернативи виконує модель «Пристосування як елементу членства в ЄС», відповідно до якої держави вимушені модифікувати політичний процес у деяких сферах під тиском перспектив чи факту членства, тобто, адаптація є скоріше недобровільною, аніж свідомою [7, Р.50].

У рамках вивчення європеїзації було сформовано концепт «багаторівневого управління», заснований на трьох теоретичних підвалинах. По-перше, процес прийняття рішень у Європі розглядається як розподілений між акторами наднаціонального, національного та субнаціонального рівня, які є різними за природою – публічними, неурядовими та приватними. По-друге, процес колективного прийняття рішень державами-членами веде до часткової втрати контролю державних органів влади над політичним процесом. По-третє, політичні арени різних суспільств стають взаємопов'язаними, інтегрованими.

Тут відчутним є наголос на втраті монополії національних держав щодо творення європейської наднаціональної політики і щодо агрегування суспільних інтересів усередині країн-членів. Концепція «багаторівневого управління» трактує європеїзацію, насамперед, як процес постійних політичних змін, вказуючи на те, що європейську інтеграцію не можна сприймати лише як процес двосторонніх відносин між національними державами та Європейським Союзом. До переліку акторів, окрім традиційних структур ЄС та національних держав, додаються регіональні та місцеві уряди, напівпублічні структури, інститути громадянського суспільства, бізнес-структури [8].

Новітнім аспектом дослідження європеїзації є так звана «Європеїзація за межами Європи», під якою розуміють вплив політичних норм, вироблених у середовищі європейських співтовариств, на політичне життя країн, що не є членами ЄС, не мають перспективи вступу до нього у коротко- та

середньостроковій перспективі, щодо яких не можна безпосередньо застосувати політику «винагороди».

Німецький учений Ф. Шиммельфенніг розрізняє два виміри європеїзації у країнах поза межами єдиного європейського політичного простору. З одного боку, основним рушієм європеїзації може бути ЄС, а альтернативою є активна роль національних акторів, насамперед держави, яка прагне долучитися до європейських стандартів. Іншим виміром європеїзації є її інституційна логіка, яка, відповідно до теорії неінституціоналізму, може мати вигляд «логіки наслідків» або ж бо «логіки відповідності» [9].

У країнах ЦСЄ процес підготовки до вступу мав значний вплив на адміністративні структури та процедури. Проаналізувавши майже п'ятнадцятирічний передступний період, учені виділили п'ять етапів європеїзації посткомуністичних країн: від перших контактів і угод з торгівлі та співробітництва до переговорів щодо вступу та набуття повноцінного членства. Упродовж цього періоду ЄС діяв як реальний зовнішній гравець, впливаючи на процес трансформації шляхом установлення стратегічних цілей (зона вільної торгівлі, повноправне членство), формування умов (укладання Європейських угод, Копенгагенські критерії вступу), надання політичної та фінансової допомоги і стимулів (PHARE<sup>8</sup>, двосторонній політичний діалог, багатосторонній структурований діалог щодо спільної зовнішньої політики та політики безпеки, співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ, а також секторальних галузей політики). Дослідники особливо наголошують на тому, що за відсутності життєздатних альтернативних членству в ЄС сценаріїв розвитку, посткомуністичні країни ЦСЄ пішли шляхом трансформації та реформ, жорстко обумовленими критеріями, вимогами та зобов'язаннями, встановленими ЄС відповідно до його *acquis communautaire* [10, Р. 20-21].

Під час підготовки до свого п'ятого розширення ЄС відіграв найбільш активну роль у визначенні та формуванні процесу європеїзації країн кандидатів за всю історію розширень. Упродовж більш ніж десяти років країни-кандидати ЦСЄ було залучено до процесу адаптації до вимог ЄС у контексті перспективи їхнього членства в Союзі. Хоча не можна пов'язувати кожну зміну в адміністративній сфері країн-кандидатів з прямим впливом ЄС, розуміючи всю комплексність та всебічність процесу європейської інтеграції, суттєвий вплив Європейського Союзу є очевидним та безперечним. Особливо це простежується на початковому етапі європеїзації їх адміністративних приготувань до переговорів про вступ відбувся «поворот у напрямі вступу» у змісті допомоги та передступної стратегії ЄС. Саме з цього часу ЄС встановив чіткі параметри та запропонував вжити певних заходів (досить деталізованих у сферах регуляторної політики,

<sup>8</sup>PHARE – один з трьох фінансових інструментів Європейського Союзу (разом із SAPARD та ISPA) на допомогу країнам-кандидатам з Центральної та Східної Європи у підготовці до вступу в ЄС.

правосуддя та внутрішніх справ і більш загальних за характером в інших, таких, як соціальна політика), щоб змусити країни-кандидати прийняти необхідні політичні рішення з метою відповідності цим вимогам.

На думку експертів, доволі складно визначити вирішальний момент процесу європеїзації. «Поворот у напрямі вступу» після самітів ЄС у Копенгагені (1993 р.) та Гессені (1994 р.) започаткував процес прискореної, сконцентрованої на певні сфери очікуваної адаптації. Слід зазначити, що на той час в ЄС ще не було чітко визначеного адміністративного аспис, до якого країни-кандидати мали б неодмінно адаптувати національне законодавство. Це давало їм простір для прийняття рішень, які б відображали специфіку країни, та встановлення послідовності дій та адаптаційних кроків. Усі країни ЦСЄ постали перед однаковими вимогами з боку ЄС мали приблизно однаковий час на їх виконання. Завдяки цьому вони мали такі спільні риси європеїзації, як, наприклад, поява адміністративних структур з європейських питань (1992-1994 рр.), просування до секторизації (1995-1997 рр.) та тенденція до централізації ухвалення рішень щодо європейської інтеграції (1998-2002 рр.).

Упродовж процесу європеїзації країн ЦСЄ спостерігається тенденція до формування та збільшення в них кількості відповідних інститутів (підрозділів з європейських справ, місій, згодом постійних представництв у ЄС, виконавчих агентств), розбудови структур для горизонтальної та вертикальної координації роботи зростаючої кількості адміністративних органів та інших зацікавлених гравців, залучених до прийняття рішень у сфері європейської інтеграції на національному рівні, а також запровадження спеціальних тренінгових програм для міністерств з метою зміцнення їхньої адміністративної спроможності [11].

Можна простежити неухильне зростання кількості національних учасників євроінтеграційної роботи, диференціацію конкретних завдань та зобов'язань, а також інтенсифікацію взаємодії між країнами-кандидатами та ЄС. Останній мав можливість тиснути на країни-кандидати з метою дотримання ними вимог, за допомогою надання перспективи членства та реалізації передвступної стратегії, надавши глибокого сенсу запропонованому ним напрямку трансформації посткомуністичних країн. Утім, ЄС не використовував політику обумовленості в негативному ключі шляхом призупинення допомоги або відносин загалом. Єврокомісія дотримувалася більш бюрократичної лінії поведінки, призупиняючи фінансування у випадках затримки з інституційною розбудовою або повідомляючи про брак відповідності вимогам та недоліки у країнах-кандидатах у своїх регулярних звітах. Перше, наприклад, стосувалося Польщі у 1998 р. у межах програми PHARE, Чеської республіки – у 2001 р. у межах програми SAPARD. У випадку з Польщею бюджет PHARE був зменшений на 15% через невідповідність завдань національних проєктів пріоритетам, визначеним у межах партнерства заради вступу. Випадок з Чеською Республікою було зумовлено повільними темпами інституційної розбудови, внаслідок чого створення чеського агентства SAPARD не було

санкціоноване до квітня 2002 р. [12, Р. 12]. Зі схожих причин було використано лише 200 млн. євро з 1 млрд., виділеного на програму ISPA в 2001 р. [13, Р. 45]. За допомогою консультацій та контактів на різних рівнях – від експертів до офіційних зустрічей міністерського рівня в межах спільних об'єднаних інститутів Європейських угод – ЄК та держави-члени ЄС постійно тиснули на країни-кандидати, здійснюючи нагляд за їхнім адміністративним розвитком.

Отже, суттєвим чинником здійснення демократичних реформ у регіоні ЦСЄ було міжнародне середовище, зокрема вплив європейських структур. Для стимулювання перетворень у країнах-кандидатах здебільшого використовували стратегію політичної обумовленості, надаючи «винагороду» взамін за досягнення у сфері реформування системи влади та управління.

Системні зміни, зумовлені формуванням Європейського Союзу, не лише дозволили інтегрувати країни ЦСЄ до інституційної системи ЄС, а й сприяли поглибленню інтеграції всередині нього. Розширення ґрунтувалося на збігові інтересів і прагнень як країн ЦСЄ, так і «старих країн» ЄС [14, С. 117].

На початку 2000-х рр. політичний процес стає об'єктом європеїзації. Це означало пристосування норм і практики політики до стандартів, вироблених у середовищі Євросоюзу. «Нові демократії» після вступу до ЄС отримали можливість долучитися до творення нормативних взірців управління. Водночас країни, що не мають чіткої перспективи членства в ЄС, є, насамперед, об'єктом впливу з його боку.

Передвступний досвід посткомуністичних країн ЦСЄ є актуальним та корисним для України, його вивчення сприятиме реалізації стратегічних завдань адміністративної реформи, яка має на меті створення системи державного управління, здатної забезпечити становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави. Стратегія європейської інтеграції вимагає більш глибокого та комплексного дослідження досвіду європеїзації посткомуністичних країн ЦСЄ. Лише за такого підходу досвід ЄС може бути запроваджений до вітчизняної урядової практики, що дозволить реально наблизити нашу державу до виконання Копенгагенських критеріїв вступу до Європейського Союзу.

## **ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Pollack Mark A. Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance? / Mark A. Pollack // Annual Review of Political Science. - 2005. - Vol. 8. - P. 357-398.
2. Olsen Johan P. The Many Faces of Europeanization / Johan P. Olsen // Journal of Common Market Studies. - 2002. - Vol. 40. - No. 5. - P. 921-952.
3. Schimmelfennig F. European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe / F. Schimmelfennig // East European Politics and Societies. - 2007. - Vol. 21. - No. 1. - P. 126-141.
4. Лендзел М.О. Європеїзація політичного процесу в країнах Центральної та Східної Європи як чинник здійснення децентралізаційної реформи / М. О. Лендзел // Наук. зап. НаУКМА. Сер. Політ. науки. - 2008. - Т. 82. - С. 44-49.
5. Adsheed M. Conceptualising Europeanisation: Policy Networks and

Cross-National Comparison / M. Adshead // Public Policy and Administration. - 2002. - Vol. 17. - No. 2. - P. 25-42. **6.** Borzel T. Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain / T. Borzel // Journal of Common Market Studies. - 1999. - Vol. 37. - No. 4. - P. 597-616. **7.** Lodge M. Varieties of Europeanisation and the National Regulatory State / M. Lodge // Public Policy and Administration. - 2002. - Vol. 17. - No. 2. - P. 43-67. **8.** Rhodes R. A. W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability / R. A. W. Rhodes // Buckingham: Open University Press, 1997. - 274 p. **9.** Schimmelfennig F. Europeanization beyond Europe / F. Schimmelfennig // [Electronic resource]. - Living Rev. Euro. Gov. - 2007. - No.2. - Access mode: <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-1>. **10.** Lippert B. From pre-accession to membership: implementing transformation and integration / B. Lippert, P. Becker // Towards EU-Membership. Transformation and Integration in Poland and Czech Republic. - Bonn : Europa Union Verlag, 1998. - P. 17-62. **11.** Рудік Н.М. Європеїзація посткомуністичних країн: основні етапи та особливості / Н.М. Рудік // [Электронный ресурс]. - Публічне адміністрування: теорія та практика Ел. зб. наук. праць. - № 2. - 2009. - Режим доступу: <http://www.dbuapa.dp.ua /zbirnik/2009-02/index.html>. **12.** Poland: Adoption of the Community acquis. - [Electronic resource]. - Access mode: [www.europa.eu.scadplus](http://www.europa.eu.scadplus). **13.** Lippert B. The Pressure of Europeanisation: From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System / B. Lippert, G. Umbach // Baden-Baden: Nomos, 2005. - 203 p. **14.** Грицуник І.І. Системні особливості розвитку країн ЦСЄ в контексті адаптації до євроінтеграційного процесу / І.І. Грицуник // Дис. канд. наук: 23.00.04 - 2008. - 201 с.

УДК 321:438+439

Зеленько Г.І.

## ДЕМОКРАТИЧНИЙ ТРАНЗИТ У ВИШЕГРАДСЬКІЙ ЄВРОПІ В КОНТЕКСТІ «ТРЕТЬОЇ ХВИЛІ» ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ

*Демократичний транзит у країнах Вишеградської Європи (Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина) є найуспішнішим прикладом використання інструментальних можливостей демократії, вдалого геополітичного становища, а також консолідованої позиції політичного класу щодо суспільно-політичних змін. Чинники, зміст і наслідки демократичного транзиту є предметом розгляду в цій публікації.*

**Ключові слова:** демократичний транзит, консоціальна політика, політична інституціоналізація, фактори демократичного транзиту.

*Демократический транзит в странах Вышеградской Европы (Польша, Чехия, Венгрия, Словакия), служит наиболее успешным примером использования инструментальных возможностей демократии, удачного геополитического положения, а также консолидированной позиции политического класса относительно общественно-политических изменений. Факторы, содержание и последствия демократического транзита являются предметом рассмотрения в данной публикации.*

**Ключевые слова:** демократический транзит, консоциальная политика, политическая институционализация, факторы демократического транзита.

*Democratic transit taking place in the Visegrad Europe (Poland, Czech Republic, Hungary, Slovakia) is the most successful example of the proper use of instrumental possibilities of democracy, a favourable geopolitical position and the political class' consolidated position on the social and political changes, that apparently provided success in transition from the authoritarian regime to the liberal democracy regime. Factors, meaning and consequences of democratic transit are considered in this publication.*