

ПОЛІТИЧНЕ РІШЕННЯ В СИСТЕМІ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ

У межах статті досліджується процесуальний аспект ухвалення рішень в Європейському Союзі. Увагу приділено виявленню чинників, що впливають на процедуру вироблення політичних рішень в системі загальноєвропейського врядування. На основі використання концепції багаторівневого управління, в якості базового методологічного підходу, представлена спроба розробки дослідницької моделі для аналізу процесу творення рішень в Європейському Союзі.

Ключові слова: політичне рішення, Європейський Союз, багаторівневе управління.

Вінникова Н.А.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ В СИСТЕМЕ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

В рамках статті досліджується процесуальний аспект прийняття рішень в Європейському Союзі. Увага уделюється виявленню факторів, оказуючих вплив на процедуру розробки політичних рішень в системі загальноєвропейського управління. На основі використання концепції багатоуровневого управління, в якості базового методологічного походу, представлена спроба розробки дослідницької моделі для аналізу процесу формування рішень в Європейському Союзі.

Ключевые слова: политическое решение, Европейский Союз, многоуровневое управление.

Vinnikova N.

POLITICAL DECISION IN THE MULTI-LEVEL GOVERNANCE SYSTEM

The article sets out to explore the process of decision-making in the European Union. The research focuses on constraints, which stipulates decision-making procedures in the system of European governance. Taking the concept of multi-level governance as the basic methodological approach an attempt of constructing the research model of decision-making in the European Union is presented.

Key words: political decision, European Union, multi-level governance.

Інтеграційні процеси, що відбуваються в Європі, вже давно стали предметом інтенсивних теоретичних дискусій. З кожним новим етапом розвитку інституційної системи Європейського Союзу перед політиками й політологами одночасно постають доволі комплексні завдання концептуалізації та практичного впровадження в дію механізмів ухвалення спільних європейських рішень. Саме особливість процедур творення й ухвалення рішень в ЄС найбільш виразно виявляє його унікальність в якості системи „*sui generis*”, і саме від ефективності творення й впровадження рішень, у першу чергу, залежить успіх подальшого розвитку Європейського Союзу, його здатності функціонувати у форматі цілісного утворення.

© Вінникова Н.А., 2010.

В європейських студіях можна виділити три дослідницькі напрямки, в рамках яких розглядається питання процедурних аспектів прийняття рішень в ЄС. Перший напрямок пов'язаний із дослідженнями оригінальної форми урядування Європейського Союзу: а

саме концептуальних моделей багаторівневого управління та багаторівневого переплетення, які є логічно пов'язаними і звертаються до питання вироблення рішень в аспекті демонстрації мережної природи інституційної структури ЄС та багатосторонньої системи творення європейських політик. Наукові дослідження з цієї проблематики ведуть Беата Колер-Кох [1], Артур Бенц [2], Гарі Маркс [3], Франц Урбан Паппі та Крістіан Геннінг [4], Фріц Шарпф [5], Мартин Яхтенфукс [6].

Зростаюче владнання кордонів між сферами внутрішньої та зовнішньої політики держав-членів Євросоюзу сприяло поширенню досліджень „європеїзації” традиційних державних прерогатив у межах „єдиного ринку”. У цьому ракурсі детально аналізується ступінь впливу загальноєвропейських рішень на різні сфери суспільного життя (Манфред Шмідт [7], Філіпп Шміттер [8]), з іншого – вивчається тиск, що чинить законодавство ЄС на нормативні системи держав-членів (Райнер Айзінг [9], Адріанн Ерїтс [10]).

Третя група досліджень апелює до процедурних аспектів прийняття рішень в європейській системі управління й пов'язана з питанням легітимності політичних процесів зокрема із т. зв. проблемою „дефіциту демократії” в ЄС. Роботи Елен Воллес [11], Ганса Кьохлера [12], Ендрю Моравчика [13] присвячені дослідженню розподілу повноважень між євроустановами й державами-членами у процедурі вироблення загальноєвропейських рішень та механізмам залучення громадян до участі у цьому процесі.

Зазначимо, що ці аналітичні підходи фокусують увагу на процедурі ухвалення рішень в ЄС в якості методологічного інструментарію, що дозволяє продемонструвати особливості інституційної системи ЄС та інтеграційних процесів, які в ній відбуваються. Однак очевидно виявляється малочисельність наукових праць, в яких процес ухвалення рішень виступає об'єктом дослідження. Причина, на наш погляд, полягає у варіативності процедур прийняття рішень в ЄС відповідно до кожної окремої політики. Намагаючись обійти це різноманіття, науковці прагнуть винайти єдиний аналітичний дескриптивний підхід.

Так, Джон Петерсон та Елізабет Бомберг відділяють „історичні” рішення (які, на їх погляд, головним чином, стосуються державних справ) від формування нових суспільних політик або нових напрямів усереднені них, де європейські інституції та приватні актори врівноважують будь-який вплив з боку держав [14].

Впливу інституційних норм на політичні рішення в ЄС присвячені дослідження Франца Урбана Паппі та Крістіана Геннінга [4]. Автори на прикладі формування рішень в рамках дистрибутивної та регуляторної політики ЄС доводять, що від конкретних інституційних умов, починаючи з простої внутрішньоурядової координації у Раді міністрів до комплексних компромісних рішень, виходячи за рамки усіх інституцій ЄС, створюється відповідна логіка формування політики за допомогою політичного обміну в процесі спільного ухвалення рішення.

Тривимірний методологічний підхід до вивчення інтеграційних процесів, що виходить за межі традиційних теорій, пропонують Беата Колер-Кох і Мартин Яхтенфукс [15]. Дослідники фокусують увагу на різних формах „урядування в мережах”. В якості ключових параметрів дослідження науковці обирають: питання демократії, легітимності та нормативного оцінювання політичного устрою; політико-інституційну систему ЄС в цілісному розумінні (що забезпечує комплексність підходу) і політичну боротьбу за владу (зокрема аналіз впливу партійних змагань на творення спільних політик в ЄС). Останній параметр, запропонований дослідниками, на наш погляд, дозволяє суттєво доповнити дослідження процедури розробки і прийняття рішень в ЄС, оскільки має політичні наслідки для всієї інституційної системи ЄС і дозволяє звернутися до питання політичної відповідальності.

Хоча ухвалення рішень у системі Європейського Союзу є комплексним і його розвиток ще триває, воно все ж підлягає системному аналізу, який можна розробити за допомогою формалізованих моделей. **Мета** нашого дослідження полягає у визначенні

ключових перемінних аналізу процесу формування і прийняття рішень в Європейському Союзі. Відповідно до логіки дослідження можна окреслити низку завдань: визначення базового методологічного підходу до аналізу політико-інституційної системи ЄС; розгляд специфіки моделей розробки й прийняття рішень; визначення сталих і динамічних перемінних у процедурних аспектах формування рішень в Євросоюзі, що дасть можливість виявити фактори, які мають опосередковану дію. У комплексі такий дослідницький підхід дозволить нам вийти на концептуальну аналітичну модель формування рішень в Європейському Союзі.

„Багаторівневе управління” в Європейському Союзі

Виявлення факторів впливу на процедуру прийняття рішень в Європейському Союзі передбачає використання певного методологічного підходу, який би враховував особливості політико-інституційної системи Європейського Союзу та специфіку інтеграційних процесів усередині ЄС. Хоча більшість дослідників сьогодні визнає, що неможливо створити „загальну теорію євроінтеграції”, засновану на простих концептуальних обґрунтуваннях і методологічних прийомах, очевидним залишається те, що в будь-якому політичному утворенні процес прийняття рішень здебільшого залежить від природи об'єкта.

Останніми роками широкої популярності набули концепції багаторівневого управління та багаторівневого переплетення, які намагаються враховувати комплексність формування політик в ЄС. Концепція „багаторівневого управління” дозволяє аналізувати комплексні багаторівневі структури ЄС, особливо коли враховується не тільки законодавство щодо співпраці між Радою, Європейським Парламентом та Європейською Комісією, а й підготовка рішень у переговорах між представниками всіх рівнів та груп інтересів, а також впровадження європейської політики. Такий підхід підкреслює, що процедура вироблення рішень не обмежується урядовою сферою повноважень, тому що інші сфери, приватна та публічна одночасно, відіграють певну роль в урядуванні. У загальних рисах він демонструє, що на відміну від держави, ЄС не є централізованою системою у формі піраміди.

Концепт багаторівневого переплетення зосереджений на аналізі багатосторонньої системи переговорів між урядами і „може об'єднувати колективні дії стосовно закладених у подібних структурах протиріч” [2, с.209]. Багаторівневі переплетення являють собою переговорні системи, які виникають з появою виторгуваного рішення. Згідно з підходом концепції політичного переплетення, запропонованого Ф. Шарпфом, структури багаторівневого переплетення виникають, якщо актори різних рівнів при виконанні своїх завдань представлені один одному і досягають спільних рішень або координують політику. Політична координація можлива за умови взаємного пристосування, конкуренції або ієрархічного керування [5]. Останнє положення дещо обмежує поле аналізу процедури прийняття рішень. Переговори є тільки першою сходинкою у власному процесі прийняття рішень. Переплетення відбувається надалі в тіні ієрархічних рішень або демократичних рішень більшості. Це справджується для всіх неформальних систем переговорів у ЄС, як і для змін договорів, що мають бути ратифікованими в національних парламентах. У цих випадках сторони, котрі входять до багаторівневого переплетення, мають враховувати потенційні загрози вето власних інстанцій, які приймають рішення. Це може як привести до компромісу, так і стати перешкодою для цього. У зв'язку з цим більш прийнятним вбачається використання в якості базового теоретико-методологічного підходу концепту „багаторівневого управління”, оскільки він виявляє той факт, що методи ЄС відрізняються від однієї сфери до іншої та підкреслює взаємозалежність внутрішнього і зовнішнього вимірів порівняльної політики. Концептуальна модель „багаторівневого управління” вказує на варіативність, навіть на відсутність структурованості відносин, які кваліфікуються як сітьові. Такий підхід має перевагу щодо інтерпретації Європейського Союзу в якості моделі міжнародної організації або федеральної держави. Він дозволяє враховувати множинність інтеграційних методів і глибоку інтерпретацію суспільної та

приватної, національної, інфра- і наднаціональної сфер. Сітьовий концепт має особливе значення, оскільки дозволяє включити в аналіз політичні відносини поза політичними інституціями. Однак протиставляючи систему європейського управління простому національному управлінню означало б, що ми не враховуємо той факт, що сучасні держави також формують багаторівневе управління. Завдання, яке має бути вирішене за допомогою багаторівневої моделі полягає не у простому розділенні повноважень на різних рівнях, а в аналізі переплетення різних політичних ініціатив у процесі врядування. ЄС теоретично визначається у термінах управління „через унікальний набір багаторівневих, неієрархічних і регуляторних установ, і як гібрид змішування державних і недержавних акторів” [16, с.39].

Для того, щоб чітко окреслити сфери компетенції Європейського Союзу доцільним уявляється не стільки вимірювання повноважень ЄС, скільки оцінювання внеску процесу європеїзації. Феномен європеїзації не може бути зрозумілий як звичайний або однорідний. Через необхідність адаптації у випадку зовнішнього тиску, конвергенція представництв і посередництво наднаціональних інституцій діє на різних рівнях відповідно до сфер інтеграції, що в свою чергу пояснює, яким чином уряди, діючи далеко від єдиної моделі спільного управління, утворюють різні форми дії відповідно до досягнутого рівня конвергенції. Отже, управління без уряду („governance without government”) на рівні ЄС набуває форми транснаціональних горизонтальних мереж, що об’єднують цілу низку формальних і неформальних акторів. Узяті разом, ці сфери дають Європейському Союзу суттєві повноваження. Тим не менш, відносини між державами і Союзом не можуть бути зведені до гри з нульовою сумою. Сфери, в яких ЄС заміщує держави, позбавляючи їх повноважень прийняття рішень, фактично обмежуються торгівельною, монетарною і комерційними політиками. В інших секторах діяльність Союзу скоріше доповнює і координує політику держав-членів ніж заміщує її, оскільки „європеїзація не відноситься до „централізованого управління”, порівняно з державними історичними формаціями і широкі сфери національної політики виключають її вплив” [17, с. 29].

Таким чином, у дослідженні ми використовуємо модель європейської багаторівневої системи управління, яку, послуговуючись визначеннями науковців, можна охарактеризувати як:

1) поліцентричну систему з різними центрами вироблення рішень, які формально є незалежними один від одного, і функціональними мережами, що поступово заміщують ієрархічну форму вироблення рішень;

2) комплекс множинних, пересічних сфер, яким притаманний плюралізм акторів та інтересів;

3) консоціацію, в якості головного організаційного принципу політичних відносин у європейській системі, що забезпечує управління гетерогенністю європейських спільнот, тобто „мережне управління”;

4) форму консенсусу з розробки політичних стратегій, орієнтованих на вирішення проблем шляхом взаємодії та комунікації.

Децентралізація, контакти з групами інтересів і поява „політичних мереж” співробітництво між різними рівнями влади, багатоманітність методів переговорів і процедури формування рішень, усе це характеризує однакові тенденції і в Євросоюзі, й в державах-членах. Очевидно існує потреба в більш відкритому поясненні, яке акцентує увагу на різниці схем прийняття рішень. Відзначимо три прості формальні критерії, які дозволяють упорядкувати це питання. По-перше, рівень включення інституцій ЄС: для того, щоб надати форму кооперації, уряди можуть або включати Європейську Комісію чи Європейський Парламент у процедуру формування політики, або залишити їх поза процесом вироблення політик. По-друге, критерій прийняття рішень: відмова від одностайності на користь кваліфікованої більшості демонструє бажання піднятися до спільних зобов’язань. Нарешті, є законна основа адаптованих дій, що підкреслює рівень впливу, який бажано отримати уряди. У зв’язку з цим у нашому дослідженні доцільним

вбачається звернення до аналізу процедури формування політичних рішень з акцентом на вивченні ролі головних інституцій Європейського Союзу у цьому процесі.

Інституційний вимір ухвалення рішень в Європейському Союзі

Головною особливістю європейської політичної системи став унікальний механізм ухвалення та реалізації рішень, а саме інтеграційний метод. Сучасна система ухвалення рішень ЄС відзначається складним переплетінням між методами наднаціональної інтеграції та міжурядового співробітництва. При детальному розгляді можна побачити, що кожна політика управляється особливим механізмом. З огляду на це, спосіб функціонування ЄС не може бути зведений до єдиної процедури прийняття рішень. Вирішення багатьох питань потребує співпраці або координації політик між урядами без впровадження європейських законів.

Виділяють три процедурні механізми прийняття рішень в ЄС: **консультації, процедура згоди і процедура спільного рішення.**

Процедура спільного рішення є однією з найбільш уживаних процедур у законодавчому процесі ЄС. У процедурі спільного рішення Європарламент фактично не демонструє власної позиції: він розділяє законодавчі повноваження із Радою міністрів ЄС. Якщо Рада міністрів і Європейський Парламент не можуть дійти згоди у певному аспекті законодавчого акту, його виносять на розгляд комітету примирення, який складається з рівної кількості представників від обох інституцій. Коли комітет доходить згоди, текст законодавчого документу надсилають до Ради міністрів і Європарламенту з тим, щоб вони могли його прийняти в якості закону. Випадки, які потребують залучення комітету примирення, стають все рідшими, оскільки більшість законодавчих проектів приймається у першому або другому читаннях.

Процедура спільного рішення дозволяє урівноважити законодавчі повноваження Європейського Парламенту та Ради міністрів шляхом запровадження двох важливих елементів: 1) можливості скликання паритетного комітету узгодження між Радою та Парламентом; 2) права вето Європейського Парламенту на текст законопроекту в другому читанні.

Процедуру спільного рішення застосовують у межах внутрішнього ринку, а також у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, захисту прав споживача, довкілля, наукових досліджень, транс'європейських мереж, промисловій політиці, переміщення осіб, соціального й економічного згуртування.

Процедура згоди є спрощеною версією спільного ухвалення рішень Радою міністрів і Європарламентом. Процедура згоди означає, що Рада міністрів має дійти згоди із Європейським Парламентом до моменту прийняття рішення. Європарламент у цьому випадку не може вносити поправки до проекту законодавчого акту. Парламент тільки приймає або відхиляє їх. Прийняття законодавчої пропозиції потребує згоди абсолютної більшості голосів ЄП. Таким чином, процедура згоди дозволяє Європарламенту накласти вето на нормативний текст без можливості внесення до нього змін. Процедура згоди переважно використовуються для вагомих міжнародних угод, включаючи угоди про приєднання до Європейського Союзу.

Процедура консультації використовується у таких сферах як сільське господарство, оподаткування і контроль конкуренції. Рада міністрів ЄС консультується з Європарламентом, Соціально-економічним Комітетом і Комітетом Регіонів стосовно законодавчої пропозиції, поданої Європейською Комісією. Це базова процедура, встановлена Римською угодою, не дозволяє Раді міністрів ухвалювати законодавчий акт без отримання попереднього рекомендаційного висновку Європейського Парламенту.

Європарламент може схвалити пропозицію ЄК, відхилити її або попросити внести корективи. Якщо Європарламент просить внести правки, Єврокомісія може розглянути зміни, запропоновані Парламентом. У разі прийняття цих правок, ЄК надсилає Раді міністрів оновлений законодавчий проект із внесеними правками. Рада міністрів ЄС вивчає законодавчу пропозицію із змінами й або приймає її, або вносить подальші

корективи. У цій процедурі, як і в усіх інших, якщо Рада міністрів вносить правки в пропозицію Єврокомісії, це має бути зроблено одногосно.

Процедурні моделі ухвалення рішень в Європейському Союзі демонструють певну систему балансу повноважень між головними інституціями ЄС відповідно до окремих політик. Однак розширене дослідження логіки прийняття рішень у системі Європейського Союзу передбачає застосування усього комплексу інституційних механізмів, за якими приймаються політичні рішення, враховуючи форми участі й повноваження держав-членів у цьому процесі.

За інституційно-нормативною системою ухвалення рішень в ЄС на держави-члени (як національний рівень) покладено обов'язки інкорпорації та виконання рішень. Водночас кожна держава-член володіє правом звертатися до Європейської Комісії з клопотанням про висунення законодавчої пропозиції. Таким чином, країни-учасниці можуть виступати в якості „альфи й омеги” усього процедурного процесу. Важливою складовою дослідження на національному рівні є оцінка нормативно закріпленої спроможності держав впливати на увесь процес в цілому. У зв'язку з цим доцільним вбачається розгляд розподілу повноважень між національним і наднаціональним рівнями. Важливо, що останній згідно з Лісабонським договором, набув правосуб'єктності. Це означає, що ЄС отримує право заключати міжнародні договори в усіх сферах його компетенції. За державам-членами зберігається право заключати міжнародний договір у разі, якщо він не суперечить угодам, укладеним ЄС і не відноситься до сфери компетенції Союзу. Лісабонський договір чітко розподіляє сфери компетенції між Союзом і національними урядами. ЄС володіє виключною компетенцією у питаннях визначення і проведення спільної зовнішньої політики і політики безпеки”, визначення дій для „підтримки координації або доповнення дій, які здійснюють держави-члени, однак без обмежування їх компетенції у цих сферах” [18]. ЄС також отримує право визначати моделі координації економічної політики держав-членів єврозони. Звернімо увагу на те, що функціонування митного союзу, внутрішнього ринку; монетарної політики держав-членів; спільної комерційної політики та укладання міжнародних договорів у низці випадків також відносяться до компетенції ЄС. До сфер спільної компетенції Договір відносить економічну, соціальну і територіальну політику згуртованості, сільське господарство й рибальство, проблеми навколишнього середовища, захист споживачів, транспорт, енергетику, простір свободи, безпеки і правопорядку, загальні проблеми охорони здоров'я населення, наукові дослідження, технологічний розвиток, космічний простір, розвиток співробітництва й гуманітарної допомоги. У таких сферах, як промисловість, культура, туризм, освіта, молодіжна політика і спорт, ЄС надає підтримку державам-членам.

Як бачимо, Лісабонський договір суттєво посилює повноваження Європейського Союзу у багатьох ключових сферах функціонування, одночасно посилюючи дискусії навколо питання легітимності процедур прийняття рішень в ЄС. Саме у багаторівневій системі існує загроза того, що ефективність здобуватиметься за рахунок зниження демократичної легітимності, або того, що прості стратегії демократизації та контроль національних та регіональних парламентів, може погіршити здатність прийняття рішень. Дійсно, одним із головних недоліків політико-інституційної системи Європейського Союзу вважають „демократичний дефіцит”, який підриває його легітимність. Попередній розгляд теоретичної дискусії навколо т.зв. проблеми „демократичного дефіциту” у сфері вироблення рішень в ЄС демонструє достатньо широкий спектр підходів до оцінювання заявленої теми, а головне – виявляє свою актуальність у науковому дискурсі. У системі глобального управління класичне веберівське визначення раціональної легітимності набуває нової модальності, а саме акцентуації на суспільному визнанні інституційно-процедурного виміру розробки і прийняття політичних рішень. Інакше кажучи, демократична легітимність системи управління залежить від того, якою мірою громадяни держав-членів можуть впливати на вироблення рішень на рівні ЄС. У нашому аналізі ми

будемо виходити з того, що основними шляхами легітимації процедури прийняття рішень в ЄС є опосередкований вплив через дії національних урядів і обрання Європарламенту, а також прямий контакт з євроінституціями. Необхідно також враховувати можливість репрезентації інтересів громадян через представників регіонів ЄС. Аналізуючи цей аспект процедури прийняття рішень у багаторівневій системі управління, варто зосередитись на переговорних процесах, що передують ухваленню рішень. Вирішальним для принципу дії переговорів у багаторівневій структурі постає поєднання арен загальноєвропейських, національних і субнаціональних структур. Важливим є те, що переговори стосовно певного рішення можуть відбуватися як в офіційному, так і в неформальному вимірах. В обох випадках в якості агентів переговорного процесу можуть виступати держави, регіони, політичні партії, лобістські угруповання, профспілки тощо.

Емпіричні дослідження демонструють високий рівень залучення країн-учасниць до процесу формування загальноєвропейських рішень. Держави-члени можуть впливати на процедуру вироблення рішень через своїх представників у Раді міністрів і Європарламенті. Хоча останній формується на основі загальноєвропейських партій, існує велика ймовірність того, що євродепутати, обрані на національному рівні, можуть лобіювати саме державні інтереси в рамках діяльності Європейського Парламенту. Очевидно найбільш ефективним механізмом участі та впливу на процедуру ухвалення рішень в ЄС з боку держав-учасниць постає ротаційне Президентство, в рамках якого група з трьох держав формує програму діяльності Євросоюзу на 18 місяців. Піврічне головування кожної з держав в Раді міністрів надає суттєві можливості впливу на процес ухвалення рішень. Структура європейських інституцій забезпечує держави можливістю втручання на всіх процедурних етапах для того, щоб захистити свої інтереси. ЄС не тільки інтенсифікував цей класичний федеральний механізм, а й доповнив доктриною субсидіарності, пропонуючи державам-членам можливість контролювати ініціативи інституцій ЄС. Згідно з Лісабонським договором у питаннях, що не відносяться до „виключної компетенції” ЄС, „Союз буде брати участь тільки тоді й тією мірою, коли цілі не можуть бути досягнуті кожною державою самостійно на федеральному або місцевому рівнях, але можуть бути досягнуті в межах усього Союзу, беручи до уваги масштаби й наслідки передбачуваних дій” [18].

Положення відносно партиципаторної демократії визначають важливу роль участі громадян і громадських організацій у процесі розробки політичного курсу. Громадяни ЄС отримують право виступати з пропозицією Європарламенту або Ради щодо змін у законодавстві. Для цього необхідно заручитися підтримкою цієї ініціативи з боку мільйону громадян. Єврокомісія, однак, зберігає за собою право вирішувати питання щодо застосування дій відносно цього запиту. Також необхідно врахувати проблеми реалізації принципу „подвійної більшості”, яка прийде на зміну одногослосності. Згідно з цим принципом, найважливіші рішення в житті Союзу мають прийматися не менш ніж 55% країн, які представляють не менш ніж 65% населення ЄС.

Серед форм прямих контактів громадян з Євроінституціями варто відзначити Саміти громадян Євросоюзу. Наприклад, на останньому Саміті громадян 150 делегатів з усіх країн ЄС зустрілися з вищими посадовцями Союзу і передали їм рекомендації щодо подолання нинішніх економічних і соціальних викликів, перед якими стоїть Європа. Саміт став завершенням першої фази відповідних консультацій з громадянами країн ЄС. До них було залучено близько 250 тис. користувачів Інтернету та 1600 осіб, які взяли участь у дебатах, проведених національними секціями. Консультації співфінансуються Єврокомісією в рамках її програми „Європейські дебати” [19, с.23].

Таким чином, дослідження процедур ухвалення рішень в ЄС має застосовувати диференційний аналіз із ретельною верифікацією висновків і припущень. В якості сталих перемінних в даному випадку виступають рівень розподілу повноважень (наднаціональний, національний, інфранациональний), на якому зосереджено дослідження, та сфера політики, в якій приймається рішення. Варто враховувати, що в системі

багаторівневого управління дослідження ухвалення рішень на будь-якому рівні передбачає аналіз розподілу процедурних аспектів на інших рівнях. Тільки завдяки комплексному оцінюванню можна вийти на схему повного циклу творення рішень: від формування до імплементації, та виявити якомога більше чинників впливу, що опосередковують цей процес. Похідною змінною в даному випадку є легітимація політичного рішення, яка відбувається прямо й опосередковано у декількох форматах:

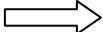
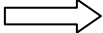
- у форматі ЄС – держави-члени (участь громадян опосередкована національними урядами);
- легітимація через представництво в Європейському Парламенті (участь громадян опосередкована діяльністю євродепутатів);
- легітимація через національний референдум (прямий вплив громадян на прийняття загальноєвропейських рішень);
- легітимація через прямий контакт із Євроінституціями (участь громадян у самітах громадян ЄС);
- легітимація за принципом субсидіарності (представництво інтересів місцевих і регіональних громад на рівні ЄС).

Відповідно до сфери політики обирається й аналізується модель прийняття рішень:

- процедура спільного рішення;
- процедура згоди;
- процедура консультації.

Увесь комплекс аналітичних перемінних можна упорядкувати у певну схематичну модель, в якій кожен з визначених параметрів може бути розгорнутий у низку коефіцієнтів (див. табл. 1).

Табл. 1. Методологічна схема дослідження ухвалення рішень у багаторівневій системі управління.

| Сталі перемінні | Змінні параметри |
|---|--|
| Рівень розподілу повноважень  | Механізм легітимації політичного рішення |
| Сфера політики прийняття рішень  | Модель прийняття рішень |

Зауважимо, що запропонована нами модель дозволяє визначати особливості прийняття рішень в рамках суто нормативно-інституційної площини. Однак в реаліях політичного життя існують цілі групи факторів латентного характеру, які відіграють вагомую роль у цьому процесі.

Зокрема, у випадку загальноєвропейської системи управління, чинник, який зазвичай залишається поза увагою дослідників, проте має суттєвий вплив на процедуру прийняття рішень – це фракціоналізація держав-членів ЄС за своїми політичними й економічними пріоритетами. Існує велика кількість наочних прикладів блокування або, навпаки, лобювання політичних рішень окремими державами-членами чи групами країн-учасниць ЄС, особливо виразно це проявляється під час формування рішень у сфері зовнішньої політики Євросоюзу. Не дивлячись на суттєвий поступ у розвитку консолідованої зовнішньої політики, спостерігається стійка конвергенція позицій серед держав-членів щодо ключових міжнародних проблем. Істотними перешкодами для формування повністю інтегрованої зовнішньополітичної позиції ЄС у питаннях світової політики залишаються традиційні елементи глобальних інтересів Великобританії та Франції (а також, значно меншою мірою, – Іспанії) так само, як і нейтралістські уподобання урядів низки малих і середніх країн (Ірландії, Швеції, Фінляндії, Австрії). У сфері комунітарної політики держави-члени так само мають різні вподобання та орієнтації. Історично склалося, що французи – загальновідомі протекціоністи, а британці й голландці – прихильники вільної

торгівлі. Держави-члени з Центральної та Східної Європи, які більшу частину повоєнного періоду були ізольовані в торговельній системі, сконструйованій Радянським Союзом, зазвичай добре налаштовані до відкритого міжнародного ладу і більш схильні, ніж деякі старі країни-учасниці, до компромісу зі Сполученими Штатами щодо суперечливих питань у трансатлантичних стосунках.

Щодо інституційних особливостей процесу прийняття рішення, то фракціоналізація в цьому контексті проявляється у протистоянні між прихильниками комунітарного методу і прихильниками міждержавного методу. Більшість великих держав-членів віддає перевагу розвитку окремих політик на міждержавній основі під керівництвом чогось подібного до „директорату”. Фактично всі нові держави-члени – переважна більшість яких малого і середнього розміру, за винятком Польщі – підтримують узгоджені форми політик, що спираються на комунітарний метод прийняття рішень.

Таким чином, фракціоналізація в нашій аналітичній моделі може виступати в якості змінного параметру відповідно до сфери прийняття рішень. Ще одним фактором впливу на процес творення рішень в ЄС є системи переплетення формальних і неформальних переговорів між бюрократичними структурами і різними політичними силами, які є похідними перемінними в залежності від рівня й сфери прийняття рішень одночасно. Загалом, очевидним є той факт, що будь-яка базова методологічна модель потребує введення додаткових перемінних відповідно до конкретних завдань дослідження. Принциповою характеристикою представленої нами моделі аналізу творення рішень у багаторівневій системі управління є компліментарність її змінних, що апріорі закладає варіативність логіки дослідження і дозволяє обирати гнучкі аналітичні стратегії. У зв'язку з цим перспективною вбачається розробка похідних аналітичних моделей прикладного значення відповідно до окремих політичних сфер, а також дослідження особливостей імплементації прийнятих рішень основними агентами багаторівневої системи управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Kohler-Koch B. The Evolution and Transformation of European Governance / Kohler-Koch B. // The Transformation of Governance in the European Union / B. Kohler-Koch, R. Eising – L., N.Y.: Routledge/ECPR Studies in European Science, 1999. – P. 20 – 25.
2. Бенц А. Багаторівневе переплетення в Європейському Союзі / А. Бенц // Європейська інтеграція; [уклад.: М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох; пер. з нім. М. Яковлева]. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 394 с. – С. 208 – 229.
3. Marks G., Hooghe L. Multi-Level Governance and European Integration / G. Marks, L. Hooghe. – Oxford, 2001. – 251 p.
4. Паппі Ф. Геннінг К. Логіка прийняття рішень у системі ЄС / Ф. Паппі, К. Геннінг // Європейська інтеграція; [уклад.: М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох; пер. з нім. М. Яковлева]. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 394 с. – С. 189 – 208.
5. Scharpf F. Governing in Europe: Effective and Democratic? / F. Scharpf. – Oxford. UK, Oxford University Press, 1999. – 345 p.
6. Jachtenfuchs M. Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und Institutionelle Entwicklung / M. Jachtenfuchs. – Baden-Baden: Nomos Verlag, 2002. – 302 s.
7. Die Europaisierung offentlicher Aufgaben / M. Schmidt // Ellwein T., Holtman E.: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmen-Bedinungen – Enwiklungen – Perspertiven, Opladen. – S. 385 – 399.
8. Imaging the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts / Ph. Schmitter / Marks G. Scharpf F. Schmitter P. Streeck, Wolfgang: Governance in the European Union. – London: Sage Publications, 1996. – P. 121 – 150.
9. Eising R. Network Governance in the European Union / R. Eising // The Transformation of Governance in the European Union / B. Kohler-Koch, R. Eising – London: Routledge, 1999. – P. 3 – 13.
10. Heritier A. New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? / A. Heritier // Common Goods: Reinventing European and International Governance. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2002. – P. 185 – 206.

11. Wallace H. Participation and Policy-making I the European Union // H. Wallace, A.R. Young. – Oxford: Clarendon Press. – 1997. – 280 p.
12. Köchler H. Decision-making procedures of the European institutions and democratic legitimacy. How can democratic citizenship be exercised at transnational level? / H. Köchler // Concepts of democratic citizenship. – Council of Europe, 2000. – P. 147 – 162.
13. Moravcsik A. In Defense of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union / A. Moravcsik // Journal of Common Market Studies. – 2002. – № 40 (4) – P. 603 – 624.
14. Peterson J. Decision-making in the European Union / J. Peterson, E. Bomberg. – Basingtoke: Macmillan, 1999. – 336 p.
15. Яхтенфукс М. Урядування та створення інститутів / М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох // Європейська інтеграція; [уклад.: М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох; пер. з нім. М. Яковлева]. – К.: Вид. дім „Києво-Могилянська академія”, 2007. – 394 с. – С. 9 – 32.
16. Hix S. The Political System of the European Union / S. Hix. – Basingstoke: Macmillan, 1999. – 343 p.
17. Magnet P. What is the European Union?: Nature and Prospects / P. Magnet. – N.Y.: Palgrave Macmillan, 2005. – 229 p.
18. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community CIG 14/07 Brussels, 3 December 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.en07.pdf> – Загол. з екрана.
19. Євробюлетень. Інформаційне видання Представництва Європейської Комісії в Україні. – № 6. – 2009. – С. 23.