

Фадєєв М.В.

Державний податковий університет

ДЕЯКІ ПИТАННЯ БАГАТОРІВНЕВОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В ЄС

Стаття присвячена аналізу унікальної системи управління Європейського Союзу, яка об'єднує елементи наднаціонального і міждержавного управління. Автор детально розглядає, як ЄС збалансував суверенні інтереси окремих держав-членів з необхідністю реалізації спільних стратегій на континентальному рівні. В рамках аналізу виокремлюються ключові рівні управління – місцевий, регіональний, національний та європейський – та їхня роль у взаємодії та прийнятті рішень. Автор віддає перевагу моделі багаторівневого управління, і вважає, що її основи є прогресивними з огляду на сучасні тенденції глобалізації. Зауважено, що багаторівневе управління стосується взаємодії політичних суб'єктів на різних рівнях, причому кожен з цих рівнів характеризується різним типом раціональності, різними функціями та різними типами прийняття рішень.

Особливий акцент робиться на компетенціях та взаємодії основних інституцій ЄС, таких як Європейська Комісія, Рада ЄС, Європейський Парламент, Європейський Суд та інші. Розглядаються механізми координації та конфлікту, що існують між цими органами, а також виклики, з якими вони стикаються в сучасних умовах. Зазначено, що Європейський Союз є аналогом держави, але він створює власну політичну систему, в якій немає єдиного формального уряду.

Приділена увага рефлексії над майбутнім багаторівневого управління в ЄС, зокрема в умовах глобалізації, політичних та економічних викликів. Визначено, що діяльність урядів у тому, що стосується ЄС, буде в подальшому обумовлена обмеженнями зростаючої економічної взаємозалежності, а також правилами і процедурами ЄС, які розвиваються з часом.

Зроблено висновок, що сам процес європейської інтеграції істотно вплинув на управління в ЄС.

Стаття надає глибоке розуміння специфіки управління в ЄС та є корисною для науковців, студентів, експертів та всіх, хто цікавиться європейською інтеграцією та міжнародними відносинами.

Ключові слова: управління, ЄС, євроінтеграція, суверенітет, інституції, глобалізація, транскордонні операції, європейське право.

Постановка проблеми. Вже стало загально-визнаним, що основною причиною інтеграційних процесів та спроб об'єднання в Європі були руйнування та корупція, спричинені двома світовими війнами. Неможливо досліджувати державне управління в умовах євроінтеграції без розуміння причин заснування ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Враховуючи специфіку порушеної теми можемо відзначити таких зарубіжних вчених: І. Бенкс, П. Біркіншоу, В. Браун, В. Вайс, К. Кеніг, К. Кемпбелл, М. Клейтон, Ж. Зіллер, С. Осборн, Т. Габлер, І. Оуен, П. Далеві, Х. Маргетс, Т. Берцель, Д. Рабін, П. Богесон, М. Кларк, О. Майер, Тео Тууне, М. Портер, Р. Роде, Б. Санто, Р. Сірден, К. Худ, Р. Фостер, К. Фрідман, Л. Фуллер, Парк та Франке, Х. Ціммерманн, Ф. Шнапп, Й. Шумпетер.

Мета статті – проаналізувати багаторівневу систему управління як теорію інтеграції, що дасть змогу сформулювати пропозиції та прогнози у кон-

тексті особливостей публічного управління в умовах євроінтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Існують різні способи побудови Європи, і кожен з них має власну теоретичне підґрунтя для обґрунтування своїх вимог. Кінцевий результат однаковий – створення європейського об'єднання, але причини змінювалися протягом усього процесу. На початку було зрозуміло, що головною метою європейської організації є уникнення війн, згодом ця мета була досягнута. Сьогодні метою вбачається створення сильного союзу, здатного конкурувати з іншими блоками світу принаймні на рівних умовах і не допустити занепаду Європи як світового лідера. Досліджуючи різні теорії інтеграції, треба розуміти, що це лише різні способи розуміння питання, питання про головні проблеми суспільства.

Багаторівневе управління стосується взаємодії політичних суб'єктів на різних рівнях, причому кожен з цих рівнів характеризується різним типом

раціональності, різними функціями та різними типами прийняття рішень. При цьому, на відміну від федерації, основний акцент робиться на державах, які залишаються головними суб'єктами міжнародних відносин. Управління відбувається між державами, а не над ними. Географічні кордони між ними стають несуттєвими, але влада і пов'язаний з нею прикордонний контроль розташовані на декількох рівнях. Тобто, Європейський Союз є аналогом держави, але він створює власну політичну систему, в якій немає єдиного формального уряду.

Динаміка взаємодій у багаторівневій системі управління забезпечує збереження суверенної ідентичності, навіть якщо це, здавалося б, суперечить структурам системи. Структури такого управління впливають на ідентичність держав, а державність визначається і зміцнюється членством у Європейському Союзі. Європейські держави зберігають свою суверенну ідентичність завдяки постійному дискурсу про суверенітет. Припущення, що «більш європеїзовані» означають «менш суверенні», є хибним, оскільки ступінь європеїзації аж ніяк не є обернено пропорційним ступеню суверенітету.

Таким чином, як це не парадоксально, багаторівнева система управління базується на понятті державності, навіть коли вона протистойть реформам, спрямованим на запровадження моделі, аналогічної традиційній національній державі [1]. Так, науковці, які аналізують Європейський Союз під кутом зору багаторівневого управління, здебільшого зосереджуються на фактичній владі, а не на формальних повноваженнях. Вони вважають суверенітет ключовим елементом державності, хоча й відкидають мінімалістське сприйняття суверенітету як виключного права на законне застосування сили. Це означало б, що держави-члени зберігають свій повний суверенітет лише тоді, коли вони зберігають монополію на законне застосування сили на своїй території. Хоча держави дійсно контролюють свої суспільства за допомогою примусових заходів, це не означає, що в контексті їхнього суверенітету нічого не змінюється внаслідок європейської інтеграції. Належний аналіз суверенітету також вимагає врахування політичних та економічних санкцій, які Європейський Союз може застосовувати для впливу на свої держави-члени. Суверенітет не слід визначати відповідно до формальних і правових критеріїв; скоріше, увагу слід зосередити на фактичних джерелах влади, таких як знання, інформація та досвід. Елементом, який визначає суверенітет, є скоріше політичний контроль, і держави-члени не мають такої влади в тих сферах, де рішення приймаються на рівні ЄС.

Тож ми віддаємо перевагу моделі багаторівневого управління, і вважаємо, що її основи є прогресивними з огляду на сучасні тенденції глобалізації.

Водночас, ми маємо зауважити, що у кожній з цих теорій є свої сильні та слабкі сторони, і жодна з них не може повністю пояснити складність і різноманітність процесу європейської інтеграції. У реальності цей процес є результатом взаємодії багатьох різних факторів, включаючи економічні умови, політичну волю, соціальні норми і історичні обставини.

Слід говорити про те, що інтеграція була зумовлена тим, що конкретні сфери діяльності поступово стали пов'язуватися одна з одною. Для кращого розуміння ми виокремимо і охарактеризуємо ці сфери. Перша, це між фірмами, що займаються транскордонною торгівлею (прагнення відкрити і розширити ринки). Друга – це між сторонами в судових процесах (прагнення захистити або розвинути права, передбачені законодавством ЄС), національними суддями (прагнення вирішувати спори, в яких законодавство ЄС є суттєвим) і Європейським судом. І третя – це між лобістськими групами (прагнення впливати на регулювання ЄС, яке їх стосується) і законодавчими органами ЄС (прагнення максимізувати свій контроль над результатами політики).

Що ж до збільшення обсягів транскордонних економічних операцій, то потік товарів, послуг, інвестицій та робочої сили через національні кордони не лише спричинив економічне зростання, на яке держави почали покладатися, але й створив або загострив низку проблем транснаціонального управління (негативні зовнішні ефекти економічної взаємозалежності). Ті, хто здійснював транскордонні операції, активно тиснули на уряди та організації ЄС з метою усунення національних бар'єрів для подальшого економічного обміну (негативна інтеграція) та регулювання у формі європейського законодавства (позитивна інтеграція) нового Спільного ринку [2, 3]. Певні групи, наприклад, великі експортно-орієнтовані фірми, отримали більше користі від ринкової інтеграції, ніж менші фірми, що не експортують [4]; а дехто вважає, що інтеграція сприяла ерозії національних систем соціального забезпечення та представництва інтересів [5].

Характеризуючи другу сферу, то простежується причини і наслідки “конституціоналізації” Римського договору [6]: мутація ЄС з міжнародного режиму у квазіфедеративний устрій через консолідацію доктрин прямої дії та верховенства. Серед іншого, доктрина прямої дії дозволяє приватним

суб'єктам відстоювати права, закріплені в праві ЄС, проти органів державної влади, а доктрина верховенства вимагає від національних суддів вирішувати конфлікти між правом ЄС і національним правом з посыланням на перше і з повагою до нього. З огляду на зазначене можна виділити дві тенденції, які встановилися. По-перше, транснаціональні економічні суб'єкти судилися, щоб усунути національні перешкоди для своєї діяльності; по-друге, окремі особи та групи, які не брали безпосередньої участі в транскордонному обміні, наприклад, ті, хто прагне посилити права жінок, намагалися використати правову систему ЄС для дестабілізації або реформування національних правил та практик [7]. Як зазначає С. Світ у багатьох правових сферах, включаючи ті, що регулюють вільний рух товарів і робочої сили, соціальну політику і захист навколишнього середовища, функціонування правової системи просунуло інтеграційний проект набагато далі, ніж уряди держав-членів, що діють відповідно до існуючих правил прийняття рішень, були б готові піти самостійно [8].

Маємо зауважити, що результати процесів ніхто не міг спрогнозувати, і зрозуміло, що вони не були визначені наперед. Тобто держави-члени не створювали правову систему, яка зрештою з'явилася. Правова еліта (адвокати, активовані своїми клієнтами, і судді, активовані адвокатами) повинні були з'ясувати, як використовувати європейське право, щоб воно працювало в їхніх інтересах. Деяка послідовність у конституційній практиці Суду допомогла, але це також змусило національних суддів зіткнутися зі складними проблемами, що стосуються природи і можливості застосування права ЄС, вимог щодо правоздатності та засобів правового захисту [8].

У свою чергу національні судові органи визначали свої відносини з Європейським судом у рамках багатовимірних, внутрішньосудових, «конституційних діалогів» [9]. Система, побудована шляхом судової законотворчості, розвивалася через використання, а не через інституційний дизайн.

І що ж стосується третьої сфери, то спостерігалися численні наслідки зростання та інституціоналізації представництва груп інтересів на наднаціональному рівні. Так, як зазначають вчені [10] Європейська Комісія є невеликою організацією. Навіть сьогодні в ній працює лише близько 16 000 осіб, і, ймовірно, менше 2 000 беруть безпосередню участь у виробленні політики. Враховуючи потенційно величезний обсяг своєї юрисдикції та відповідальності, організація має відносно

невеликі можливості для серйозного вивчення складних питань з метою сприяння укладанню угод, і ще менші можливості для забезпечення дотримання та адміністрування європейських правил після їх прийняття.

Договір не передбачав системи розміщення лобістських організацій у Брюсселі, а також не окреслював процедури їхнього залучення до політичного процесу. На початковому етапі Комісія доклала чимало зусиль, щоб залучити технічних експертів і безпосередньо зацікавлені сторони до політичного процесу, допомогти у розробці нових і оцінці існуючих ринкових правил, а також легітимізувати нові пропозиції, що висувалися. Групи виробників, які мали найбільшу безпосередню зацікавленість в інтеграції ринку, домінували в лобістській діяльності. Зі збільшенням обсягу та щільності правил ЄС дедалі більше груп, у тому числі тих, що представляли «розмиті» суспільні інтереси, виявили, що відкривати свої представництва в Брюсселі вигідно [11]. У 1980-х роках Брюссель став «містом лобістів» [12], оскільки між лобістськими групами та Комісією склалися складні симбіотичні відносини. Треба зауважити про те, що сьогодні широкий спектр результатів політики можна зрозуміти, лише беручи до уваги вплив цих груп, в рамках все більш інституціоналізованих процедур консультацій та участі [13].

Стрімкий розвиток зазначених вище сфер спричинив загальний розмах європейської інтеграції. Водночас, треба зазначити, що Так, транснаціональна економічна діяльність, судові процеси, законодавство та лобіювання відбувалися не ізольовано, а фактично стали пов'язаними одне з одним. Римський договір створив величезний потенціал для експортно-орієнтованих європейських фірм, щоб отримати вигоди, пов'язані з більшими і відкритішими ринками. Він створив дві групи організацій, законодавчу та судову, щоб допомогти урядам досягти своїх цілей. Суб'єкти ринку почали приймати рішення у світлі цієї нової інституційної структури та орієнтуватися на нові європейські простори; законодавчі органи ЄС почали діяти, відкриваючи нові майданчики для політичної діяльності; правова система ЄС була (ре)конституційована на основі конституційних доктрин Суду, що створило шлях прямої дії для приватних осіб. Оскільки дедалі ширший спектр національного регулювання та адміністративних практик опинявся в тіні права ЄС, а суб'єкти, яким інституції ЄС надавали перевагу, домагалися більшої інтеграції через лобіювання та судові процеси, законодавці ЄС дійшли висновку,

що пошук наднаціональних рішень проблем, спричинених розширенням транснаціонального суспільства та економічною взаємозалежністю, є єдиною можливою відповіддю на них. Тобто вже простежується багаторівнева система управління в ЄС.

Ми можемо висунути припущення, і воно є аргументованим про те, що Комісія та Суд в першу чергу працюють над розширенням сфери наднаціонального управління ринковою діяльністю, а також над підвищенням ефективності права ЄС в рамках національних правових систем. У свою чергу національні уряди переслідують власні інтереси, які принаймні частково визначаються їхніми розрахунками на те, як найкраще виграти наступні вибори і залишитися при владі. Також треба не забувати, що діяльність урядів у тому, що стосується ЄС, буде в подальшому (і зараз) обумовлена обмеженнями зростаючої економічної взаємозалежності, а також правилами і процедурами ЄС, які розвиваються з часом.

Висновки. Таким чином, досліджуючи науково-теоретичні засади європейської інтеграції як основи управління в Європейському Союзі, ми робимо висновок, що сам процес європейської інтеграції істотно вплинув на управління в ЄС. Ключовими аспектами цього впливу є 1) зростання сфер компетенції ЄС, оскільки з часом ЄС отримав більше влади у різних політичних сферах, починаючи від зовнішньої торгівлі та агрополітики до більш чутливих областей, таких як соціальна політика, справедливість та внутрішні справи. Це означає, що країни-члени ЄС передали деякі свої суверенні права на ЄС, змінивши тим самим баланс влади між національними та європейськими інституціями.

2) поглиблення політичної інтеграції, пояснюється тим, що в рамках процесу європейської інтеграції країни-члени ЄС погодилися на поглиблення політичної інтеграції, що привело до формування більш єдиної політичної системи. Це включає створення єдиного ринку, єдиної валюти (для більшості країн-членів), а також спільної зовнішньої та оборонної політики.

3) виникнення багаторівневого управління, в подальших підрозділах ми будемо більш детально досліджувати це питання, однак вже наголошуємо на тому, що ЄС створив систему управління, в якій влада розподілена між різними рівнями – від місцевого до європейського. Це означає, що рішення приймаються на тому рівні, який є найбільш ефективним та відповідним для конкретної проблеми.

4) важливим аспектом є розвиток європейського права, тобто ЄС створив власну систему права, яка має пріоритет над національним законодавством країн-членів. Це означає, що європейське законодавство має прямий вплив на життя громадян ЄС.

5) останній аспект, який впливає на управління, і який ми виділяємо це розвиток демократичних процедур. Так, ЄС ввів ряд демократичних процедур, таких як прямі вибори до Європейського Парламенту та принцип «звичайної законодавчої процедури», за яким Парламент і Рада ЄС спільно приймають більшість законодавчих рішень.

Звичайно ці аспекти вносять в управління ЄС більше єдності та координації, однак при цьому збільшується складність управління.

Список літератури:

1. J. Shaw and A. Wiener, *The Paradox of 'European Polity'* in: *The State of the European Union, Vol. 5 : Risks, Resistance and Revival*, M. Green Cowles and M. Smith (eds.), Oxford 2000, p. 65.
2. Moravcsik, Andrew (1993) 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies* 31 : 473.
3. Mattli, Walter (1999) *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. New York : Cambridge University Press.
4. Fligstein, Neil and Peter Brantley (1995) 'The Single Market Program and the Interests of Business', in B. Eichengreen and J. Frieden (eds.) *Politics and Institutions in an Integrated Europe*. Berlin : Springer Verlag.
5. Schmitter, Phillippe and Wolfgang Streeck (1991) 'From National Corporatism to Transnational Pluralism', *Politics and Society* 19 : 133.
6. Stone Sweet, Alec and James Caporaso (1998a) 'La Cour européenne et l'intégration', *Revue Française de Science Politique* 48 : 195.
7. Stone Sweet, Alec (2004) *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
8. Ward, Angela (2000) *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*. Oxford : Oxford University Press.
9. Slaughter, Anne-Marie, Alec Stone Sweet and Joseph H. H. Weiler (eds.) (1998) *The European Court and the National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*. Oxford and Evanston : Hart Press and Northwestern University Press.
10. Fligstein, Neil and Jason McNichol (1998) 'The Institutional Terrain of the European Union', in W. Sandholtz and A. Stone Sweet (eds.) *European Integration and Supranational Governance*. Oxford : Oxford University Press.

11. Pollack, Mark (1997) 'Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making', *Journal of European Public Policy* 4 : 572.
12. Harlow, Carol (1992) 'A Community of Interests? Making the Most of European Law', *Modern Law Review* 55 : 331.
13. Mazey, Sonia and Jeremy Richardson (2001) 'Institutionalizing Promiscuity: Commission-Interest Group Relations in the EU', in A. Stone Sweet, W. Sandholtz and N. Fligstein (eds.) *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Fadeev M.V. SOME ISSUES OF THE MULTILEVEL GOVERNANCE SYSTEM IN THE EU

The article analyses the unique governance system of the European Union, which combines elements of supranational and interstate governance. The author examines in detail how the EU has balanced the sovereign interests of individual member states with the need to implement common strategies at the continental level. The analysis identifies the key levels of governance – local, regional, national and European – and their role in interaction and decision-making. The author favours the model of multi-level governance and believes that its foundations are progressive in view of current globalisation trends. It is noted that multi-level governance concerns the interaction of political actors at different levels, and each of these levels is characterised by a different type of rationality, different functions and different types of decision-making.

Particular emphasis is placed on the competences and interaction of the main EU institutions, such as the European Commission, the Council of the EU, the European Parliament, the European Court of Justice and others. The mechanisms of coordination and conflict that exist between these bodies, as well as the challenges they face in the current environment, are considered. It is noted that the European Union is analogous to a state, but it creates its own political system, which does not have a single formal government.

Attention is paid to reflecting on the future of multi-level governance in the EU, in particular in the context of globalisation, political and economic challenges. It is determined that the activities of governments in relation to the EU will continue to be conditioned by the constraints of growing economic interdependence, as well as by the EU rules and procedures that evolve over time.

It is concluded that the process of European integration itself has had a significant impact on governance in the EU.

The article provides an in-depth understanding of the specifics of EU governance and is useful for academics, students, experts and anyone interested in European integration and international relations.

Key words: *governance, EU, European integration, sovereignty, institutions, globalisation, cross-border transactions, European law.*