

Упорядники:  
Франк Шіммельфенніг / Ульріх Зедельмаєр

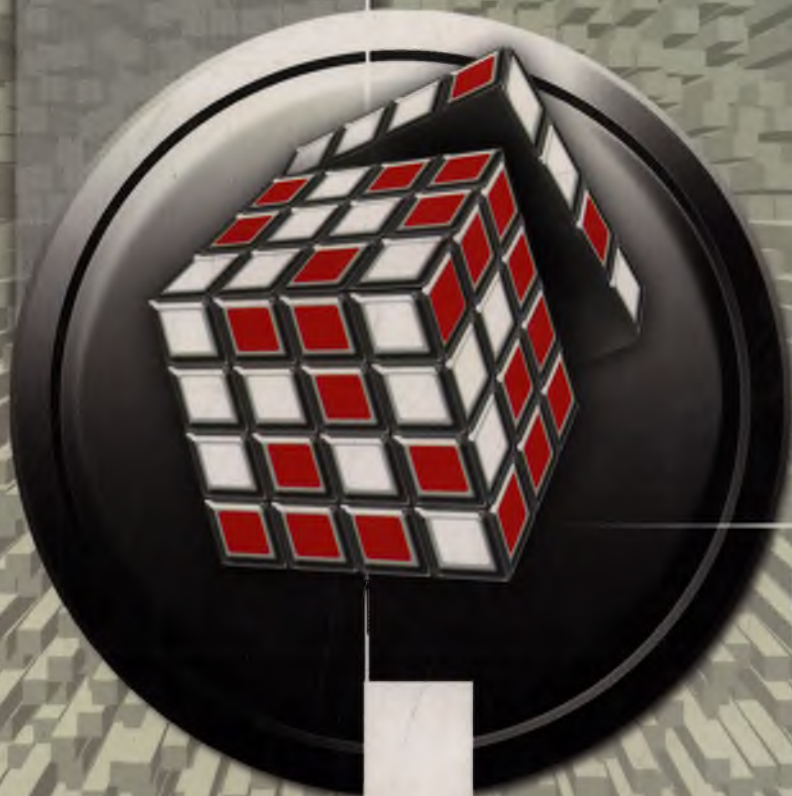
# ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ

Центральної

Східної

та  
Європи

Європеїзація Центральної та Східної Європи



Упорядники:

Франк Шіммельфенніг

Ульріх Зедельмаєр

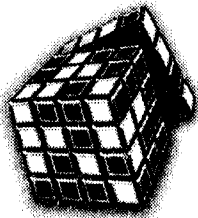
ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ

Центральної

Східної

та

Європи



---

**THE EUROPEANIZATION  
OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE**

A volume in the series  
Cornell Studies in Political Economy  
Edited by Peter J. Katzenstein

---

# ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Переклад з англійської  
Олексій Сидорчук, Михайло Смуток,  
Юліан Романишин

НБ ПНУС



795644

Київ  
«Юніверс»  
2010

ББК17

Ш14

Ця книга демонструє, що розширення членства ЄС на Центральну та Східну Європу є процесом Європеїзації, яка несе ґрунтовні внутрішні зміни у відповідь на вплив правил і норм ЄС. Якщо ви бажаєте зрозуміти вплив східного розширення ЄС на внутрішній устрій нових членів, то неодмінно маєте прочитати цю книгу.

Редактор  
*Олександра Гончарук*

Наукові редактори  
*Олександр Палій та Андрій Савчук*

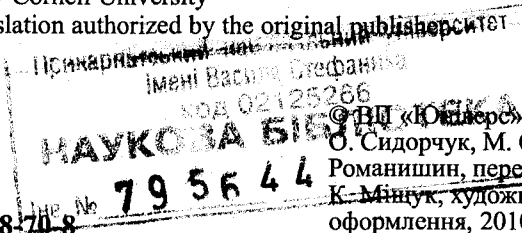


ЦЕ ВИДАННЯ ЗДІЙСНЕНО ЗА ФІНАНСОВОЇ ТА ЕКСПЕРТНОЇ  
SPONSORED BY THE INTERNATIONAL RENAISSANCE FOUNDATION  
ПІДТРИМКИ МІЖНАРОДНОГО ФОНДУ "ВІДРОДЖЕННЯ" В РАМКАХ  
IN THE FRAMES OF JOINT PROGRAM WITH THE CENTER FOR PUBLISHING  
СПІЛЬНОЇ ПРОГРАМИ З ЦЕНТРОМ РОЗВИТКУ ВИДАВНИЧОЇ  
DEVELOPMENT OF THE OPEN SOCIETY INSTITUTE – BUDAPEST  
СПРАВИ ІНСТИТУТУ ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА – БУДАПЕШТ

The Europeanization of Central and Eastern Europe, edited by Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, originally published by Cornell University Press

Copyright © 2005 by Cornell University

This edition is a translation authorized by the original publisher



ISBN 978-966-8118-70-8

© ВП «Юліарс»;  
О. Сидорчук, М. Смуток, Ю.  
Романишин, переклад;  
К. Мінчук, художнє  
оформлення, 2010.

## РОЗДІЛ 1

### Вступ: концепція європеїзації Центральної та Східної Європи

Франк Шіммельфенніґ та Ульріх Зедельмаєр

Коли в працях, присвячених європейській інтеграції, йдеться про вплив Європейського Союзу (ЄС)<sup>1</sup> на окремі країни Європи, то здебільшого це називають «європеїзацією»<sup>2</sup>. В цьому сенсі далекосяжний процес, який нині відбувається в Центральній та Східній Європі, є процесом європеїзації<sup>3</sup>. Внаслідок падіння комунізму міжнародні організації стали широко задіяними в процесах економічної та політичної трансформації в країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ). Вплив міжнародних організацій був найочевиднішим на прикладі ЄС.

Прагнення більшості країн ЦСЄ вступити до ЄС дають йому підстави здійснювати безпрецедентний вплив на реструктуризацію їхніх інституцій та цілої низки публічних політик, що обумовлений великою кількістю і обов'язковістю виконання правил, пов'язаних з членством. ЄС встановлює для країн-членів понад 80 % економічних регуляцій<sup>4</sup>, а членство в ЄС вимагає доказів здатності впровадити увесь *acquis communautaire*, що, як відомо, містить понад 80,000 сторінок законодавчих документів. Вплив узгодження на законодавчий процес у країнах ЦСЄ

---

Ми дякуємо Дороте Боль, Маркусу Яхтенфухсу, Гвендолін Сассе, Гвідо Швельюсу, Міладі Вахудовій, Яаагу де Вільде, а також двом анонімним оглядачам видавництва Університету Корнела за всебічні й корисні коментарі щодо попередніх версій цієї частини.

<sup>1</sup> Задля спрощення ця книга всюди стосується ЄС, навіть якщо в конкретних випадках термін «Європейське Співтовариство» є правильнішим (наприклад, події до набуття чинності Договору про Європейський Союз в листопаді 1993 р. чи політичної діяльності в рамках першого стовпа ЄС).

<sup>2</sup> Винятком є Коулз, Капорасо і Ріссе, які використовують термін як синонім до «європейської інтеграції»; проте, враховуючи велику кількість досліджень «європеїзації», їхня книга також аналізує вплив норм ЄС на внутрішні зміни (2001).

<sup>3</sup> Ми підкреслюємо, що не погоджуємось із занадто ЄС-центристською ідеєю Європи, яку містить у собі термін. Справді, як зазначала Гелен Воллес, термін «ЄС-ізація» був би адекватнішим для позначення впливу ЄС на країни ЦСЄ (2000). Однак ми продовжуємо поширенням терміном «європеїзація», водночас визнаючи його неточність; ми подаємо прагматичну дефініцію з метою нашого аналізу нижче.

<sup>4</sup> Щодо дискусії з цього приводу і користі таких розмірів див., наприклад, Петерсон і Бомберг (2000, 4).

є очевидним. Наприклад, в Угорщині на парламентській сесії в червні 1999 р. 152 зі 180 прийнятих законів не стали предметом жодних дискусій через те, що вони були частиною *acquis*<sup>5</sup>. ЄС дуже детально виклав обов'язкові положення власних вимог: відтоді, як Європейська Комісія опублікувала 1995 р. Білу книгу про регуляторне узгодження (див., наприклад, Граббе 1999). Починаючи з 1997 р., коли Єврокомісія висловила свої Позичії щодо подання заявок на членство країн ЦСЄ, вона активно стежить за процесами, що відбуваються в країнах-кандидатах, і повідомляє про це в щорічних звітах<sup>6</sup>. ЄС став також безпосередньо причетним до процесу узгодження. Він забезпечує як фінансування, необхідне для імплементації важливого, пов'язаного зі вступом, законодавства, так і технічну експертизу через власний Офіс технічної допомоги та обміну інформації (TAIEX). Прямою формою сприяння є «двостороння програма», за якою, на вимогу країн ЦСЄ, направляють в адміністрації цих країн державних службовців з країн-членів ЄС, де вони безпосередньо консультують своїх колег. Такі стратегії узгодження, сприяння та обумовленості застосовуються у відносинах ЄС із західними Балканами та в його «новій політиці сусідства» щодо західних держав колишнього Радянського Союзу.

Знаючи про те, що ЄС веде активну політику щодо країн ЦСЄ, які прагнуть приєднатися до нього, більшість аналітиків стверджують: вплив ЄС є всепроникним. Щоправда, до якої міри і яким саме чином ЄС здійснює вплив на країни-кандидати, відомо набагато менше. Незважаючи на безсумнівне значення, процес європеїзації в країнах ЦСЄ і його наслідки рідко були предметами систематичного, теоретично орієнтованого та порівняльного аналізів<sup>7</sup>.

Політика ЄС в країнах ЦСЄ описується здебільшого як політика обумовленості (див., наприклад, Чекель 2000; Граббе 2001а; Шіммельфенніг, Енгерт, Кнобель 2003а). Проте вплив обумовленості є часто лише констатацією, а не предметом ретельного аналізу. Таким чином, з одного боку, ми маємо аналітично розрізнити використання «обумовленості» як політичної стратегії та її каузальний вплив на внутрішню політику. Політика обумовленості ЄС може бути всеохопною, але одночасно неефективною в певній галузі чи країні, а інституційні зміни і зміни політики в конкретній галузі можуть не мати каузального зв'язку з нею. З іншого боку, тер-

<sup>5</sup> Див. Копштайн і Рейллі, які цитують *Magyar Nemzet*, 19 червня 1999 (2000, 27).

<sup>6</sup> Щодо розвитку політики ЄС стосовно країн ЦСЄ, див., наприклад, Зедельмаєр і Воллес (2000).

<sup>7</sup> Винятками є Кюгеїн, Най і Гоффманн (1993), що стосується лише невеликого періоду після холодної війни, і деякі збірники цільових досліджень у Катценштайна (1997) і Ліндона (2002). Ситуація, однак, починає змінюватись після недавньо опублікованих книг Андонової (2003), Джейкобі (2004), Келлі (2004) і Вахудової (2004).

мін «обумовленість» часто використовується радше розмито щодо впливу ЄС на країни ЦСЄ, без чіткої аналітичної деталізації, — що саме він тягне за собою і за яких умов відбувається.

Відсутність концептуального аналізу особливо очевидна, якщо ми розглядаємо запальні нормативні дебати щодо бажаності впливу ЄС на країни ЦСЄ. Деякі аналітики вбачають у Євросоюзі колоніальну силу, що використовує свої великі можливості домагатися взаємних поступок на шкоду соціально-економічному і демократичному розвитку країн ЦСЄ (див., наприклад, Боль 2002; Г'юз 2001; Іннес 2002a). Інші бачать вплив ЄС набагато пліднішим. Вони розглядають сприяння політичним та ринковим економічним реформам з боку Євросоюзу як цілком позитивний вплив і суттєву перевагу для країн ЦСЄ порівняно з іншими перехідними країнами (див., наприклад, Гайд-Прайс 1994; Гантінгтон 1991; Копштайн і Рейллі 2000, 28; Правда 2001, 14; Вачудова 2001; 2003) чи навіть доводять, що ЄС має моральне зобов'язання використовувати свої важелі для сприяння розвитку демократії та прав людини (див., наприклад, Ролло та ін. 1990). Незважаючи на їхні цілковито різні оцінки доречності впливу, обидві сторони дебатів сприймають як належне те, що ЄС має, чи принаймні може мати, всеосяжний вплив на внутрішню політику країн ЦСЄ. Схожі міркування висловлюють політики та журналісти. Тільки декілька аналітиків спробували з'ясувати, чи вплив ЄС й справді такий всеохопний, як припускається в цих дискусіях. Гаггард та ін. (1993, 188-89), для прикладу, вважають можливості ЄС дуже обмеженими і обстоюють думку, що вплив на країни ЦСЄ формують інші фактори, ніж очевидна асиметрія сили між останніми та Євросоюзом.

Ця книга подає план теоретичного дослідження для вивчення впливу ЄС на країни, що вступають до Союзу, і презентує доробки порівняльного аналізу. По-перше, робота окреслює структурні рамки аналізу європеїзації країн ЦСЄ, пропонуючи три моделі внутрішнього впливу ЄС у цих країнах. По-друге, автори намагаються додати більшу аналітичну строгість у вивчення політики обумовленості. Ми детально пояснюємо модель «зовнішніх стимулів», що творить динаміку обумовленості ЄС. Ми чітко вказуємо фактори, що впливають на її ефективність та оцінюємо сприйнятливую здатність цієї моделі на протидію двом іншим альтернативним моделям: «соціального навчання» і «внесення уроків». Нарешті, наш план є не тільки теоретичним, — він має на меті також забезпечити ширшу картину впливу ЄС на країни ЦСЄ. Ми обрали наші цільові дослідження не тільки для того, щоб гарантувати різноманітність доступних факторів, а й для презентації вивчення широкого кола питань і країн, окремі з яких не привернули великої уваги навіть у значно описовіших дослідженнях.



## ЛІТЕРАТУРА: ПРОГАЛИНИ І СИНЕРГІЗМИ

Вивчення європеїзації Сходу доповнює кілька блоків літератури, а також поєднує їх і ліквідує систематичні прогалини в усіх них: в літературі про розширення, перехідний період, урядування ЄС, європеїзацію, міжнародні інституції (див. також Шіммельфенніґ 2002, 2-5; Зедельмаєр 2001).

### *Розширення*

Теоретична література з питань розширення ЄС на схід в основному зосереджується на преференціях з розширення для країн-членів і рішення та політики Союзу щодо розширення (для огляду див. Шіммельфенніґ і Зедельмаєр 2002). На противагу, навіть якщо й визнано, що рецепція правил ЄС є центральною умовою членства і найважливішим предметом переговорів про вступ, процес рецепції країнами-кандидатами є серйозно недовивченим у цій літературі. Частково пояснити цю прогалину можна тим, що потрібен деякий час, аби визначити ефект рецепції норм ЄС на країни-кандидати. Це також може бути пов'язано з тим фактом, що для вивчення перенесення норм Євросоюзу потрібно досліджувати внутрішні політичні системи країн ЦСЄ — те, що науковці в галузі міжнародних відносин та ЄС, які складають більшість дослідників розширення, нечасто готові робити.

### *Перехідний період*

Література про трансформацію колишніх комуністичних систем країн ЦСЄ і їх більш чи менш успішний перехід до демократії розглядає рецепцію та інституціоналізацію ліберальних норм і консолідацію демократичних систем з іншої точки зору: національних політичних систем та внутрішньої політики. Тоді як міжнародне середовище і вплив міжнародних організацій у літературі про перехідні етапи традиційно трактували як щось вторинне (див. особливо О'Доннелл, Шміттер, Вайтхед 1986). Хоча очевидні міжнародні впливи на східноєвропейські перехідні процеси підштовхнули компаративістів до початку вивчення «міжнародних вимірів демократизації» (див., наприклад, Прідем, Сенфорд, Геррінґ 1994; Вайтхед 1996), література про перехід в основному зосередилась на внутрішніх факторах, пояснюючи різноманітні шляхи розвитку в країнах ЦСЄ і їх неоднакові рівні успіху в ліберальній демократичній консолідації. Загальна оцінка зосереджується, для

прикладу, на спадковості політичної культури еліти та мас (Бейме 1994, 355), початковому балансі сил між прихильниками демократії та диктатури (Макфол 2002), новостворених політичних інститутах та системах урядування (Естер, Оффе, Пройс 1998; Меркель 1999, 443), чи на інституційній структурі комуністичних систем і стратегічних комбінаціях, що сформували стартові позиції та шляхи перехідних процесів (Бунс 1999; Естер, Оффе, Пройс 1998; Старк і Брузст 1998). Втім, залишається відкритим питання, чи міжнародні фактори й справді важливі для наслідків перехідного періоду. А що нехтується в цих розрахунках, то це систематична інтеграція міжнародних факторів у дослідницькі схеми й пояснення<sup>8</sup>. Мало того, навіть коли певний ефект і приписують зовнішнім впливам, ці аргументи є швидше безпідставними твердженнями, ніж наслідком ретельного аналізу, і часто не відрізняють вплив ЄС від впливу інших зовнішніх факторів.

### Урядування ЄС

«Урядування» стало головним об'єктом вивчення студій з європейської інтеграції, відображаючи зміщення інтересу від пояснення «великих торгів» та загальної динаміки інтеграції до вивчення ЄС як багаторівневої політичної системи зі специфічними рисами процесу вироблення політики (див. Яхтенфухс 2001). Школа врядування повинна, таким чином, бути добре пристосованою до переорієнтації студій з розширення — від пояснення міжурядових рішень з розширення до вивчення «наслідків розширення для врядування ЄС, інституційного розвитку Євросоюзу та урядування в країнах-претендентах» (Яхтенфухс і Колер-Кох 2004, 112). Через асоціацію та підготовчі етапи процесу прийняття, а також супроводжувальне регуляторне узгодження разом із технічною та фінансовою допомогою ЄС країни-кандидати стали частиною цієї системи врядування задовго до формального членства. Згідно з Лікке Фріїс та Анною Мьорфі, підхід врядування забезпечує «аналітичні інструменти, необхідні для розуміння взаємодії політики ЄС щодо країн ЦСЄ і його внутрішнього розвитку як системи врядування», хоча «прямо не застосовується для вивчення зовнішньої ролі Союзу» (1999, 212). А жаль, оскільки зовнішній вимір може додати цікаві моменти у вивчення врядування ЄС. Наприклад, Антуанета Дімітрова припускає, що асиметричне, ієрархічне «врядування через розширення» серйозно відхиляється від моделей «нового» чи «мережевого врядування», які, як вважається, характеризують врядування всередині ЄС (2002, 176).

<sup>8</sup> Виняток стосовно систематичної інтеграції та каузальної важливості міжнародних впливів — Куртц і Барнс (2002).

## Європеїзація

Сфера європеїзації тісно пов'язана зі школою врядування студій з європейської інтеграції. Вона стосується впливу результатів політики та інститутів на європейському рівні на внутрішні політичні інституції, політичні процеси та політичні стратегії (див. Бьорзель і Ріссе 2003; Гікс і Гойц 2000; Радаеллі 2000). Знову ж таки, ця література зосереджується на європеїзації країн-членів. Рідкісні винятки — на деяких західноєвропейських країнах, що не є членами ЄС (див., наприклад, Кукс і Свердруп 2000). Включення країн ЦСЄ не тільки зробить емпіричну картину повнішою, але, насамперед, дасть змогу випробувати зроблені нами висновки в новому контексті і перевірити деякі нові змінні. Для прикладу, чи полегшує статус нечлена трансформацію внутрішніх інституцій та політик, враховуючи, що країни, які прагнуть членства, дуже хочуть прийняти правила ЄС і перебувають у слабшій позиції віч-на-віч з інститутами ЄС, ніж країни-члени? Чи він стримує внутрішній вплив ЄС, оскільки країни, що мають право брати участь у процесі ухвалення рішень у ЄС теж охочіше виконуватимуть правила ЄС? Загалом, чи бачимо ми кореляцію між рівнем і тривалістю інтеграції в ЄС і рівнем впливу ЄС у внутрішній царині? Мало того, чи специфічні риси країн ЦСЄ, що не є членами, які колективно відрізняють їх від західних країн-нечленів, мають вплив на їхню європеїзацію? Скажімо, чи є набуток централізованого планування стримувальним фактором? Чи інституційна інерція, найважливіший фактор, що знижує рівень впливу правил ЄС у країнах-членах, відіграє меншу роль у країнах ЦСЄ, оскільки політичні інституції та групи інтересів ще не вкорінилися в такий спосіб, як у західноєвропейських країнах? Чи будуть відповіді країни-кандидата на вплив ЄС менш «диференційованими» (Герітьє та ін. 2001) і більш гомогенними, ніж реакції країни-члена?

## Міжнародні інституції

Тривалий час дослідження міжнародних інституцій зосереджувались на питаннях: як і за яких умов міжнародні режими встановлюються і стають дієздатними в анархічному міжнародному середовищі. Протягом 1990-х дослідницькі інтереси змістилися в бік питань щодо ефективності режиму та дотримання правил (Чейз і Чейз 1995; Янг 1999). Окрім того, вивчення міжнародних інституцій міцно вкорінилось у «великій суперечці» між раціоналістичним та конструктивістським інституціоналізмом (Катценштайн, Кіогейн, Краснер 1999; Карлсоне, Ріссе, Сіммонс

<sup>9</sup> Адріанне Герітьє переглядає ці питання в розділі 10. Стосовно питань зближення див. також Мейр і Зельонка (2002), і особливо Бруст (2002).

2002). Якщо раціоналісти пояснюють дотримання правил за допомогою використання позитивних та негативних стимулів, які обмежують або відкривають можливості для держав і внутрішніх гравців через розподілення диференційованих витрат на альтернативні шляхи дії, то конструктивісти наголошують на процесах міжнародної соціалізації, в яких внутрішні гравці змінюють свої ідентичності та інтереси внаслідок наслідування чи аргументованого переконання. Тим часом дебати досягли високого рівня теоретичної майстерності. Базуючись на різних інституційних теоріях, автори визначили альтернативні механізми інституційних ефектів і умови, за яких вони повинні працювати (див., наприклад, Бьорзель і Ріссе 2002; Шіммельфенніг 2003б). Ці концептуальні розуміння та ідеї вже впроваджені в літературу про європеїзацію (див., наприклад, Бьорзель і Ріссе 2003) і будуть корисними теоретичними посібниками для вивчення європеїзації в країнах ЦСЄ, яким до останнього часу бракувало теоретичної зв'язності (див., наприклад, доробки в Ліндона 2002 і Гойца 2001а). Водночас, будучи учасником, можливо, наймасштабнішої зміни міжнародного порядку за останній час, постхолодновоєнна Центральна та Східна Європа становить багатий емпіричний матеріал для перевірки теорій інституційних ефектів.

Найбільший внесок цієї книги полягає в тому, що вона збагачує літературу про міжнародну обумовленість, зосереджену головним чином на позиковій обумовленості міжнародних фінансових інституцій (МФІ). Ця література також працює з моделями раціоналістичного торгування і конструктивістського соціального навчання, але в цілому скептично оцінює ефективність обумовленості (див., наприклад, Чекель 2000; Калер 1992). Вивчення обумовленості в процесі розширення ЄС поширює це дослідження на відмінний контекст і дає змогу нам перевірити фактори, що ідентифікуються як руйнівна обумовленість.

В підсумку, вивчення європеїзації Центральної та Східної Європи має можливість ліквідувати емпіричні білі плями у вивченні розширення, урядування ЄС і європеїзації. Воно дає змогу нам розглянути висновки досліджень перехідного періоду, урядування ЄС і європеїзації через впровадження нових змінних і/або збільшення варіативності тих, що вже існують. Нарешті, це забезпечує нову і багату базу даних для перевірки механізмів і умов міжнародних інституційних впливів. Для досягнення максимальних результатів слід керуватись інституційною теорією, використовувати важливі пояснювальні фактори з суміжних галузей і поділяти дійсний інтерес цих галузей до демократичної консолідації та рецепції міжнародних норм і правил.

## РЕЦЕПЦІЯ ПРАВИЛ: ЗАЛЕЖНА ЗМІННА

Ми визначаємо «європеїзацію» як процес, під час якого держави приймають правила ЄС<sup>10</sup>. Дві речі в цьому визначенні залежної змінної потребують подальшого пояснення: «правила ЄС» і «рецепція». Правила по суті покривають широкий спектр питань і структур та є як формальними, так і неформальними. Для прикладу можна назвати кілька: правила регуляції та розподілу в конкретних галузях політики, правила функціонування політичного, адміністративного, судового процесів, і правила для встановлення та визначення компетенцій державних та субдержавних організацій.

«Рецепція правил» є, загалом, сумісним із поясненням, яке дає література про європеїзацію та міжнародну соціалізацію. Насправді існує чимало позначень залежних змінних у літературі про європеїзацію, але основним є внутрішня зміна або трансформація (див., наприклад, Герітсьє 2001a, 1; Гікс і Гойц 2000, 2; Піссе, Коулз, і Капорасо 2001, 4; Піссе і Шиккінк 1999, 4). Аналізуючи рецепцію правил, ми зосереджуємось на *інституціоналізації* правил ЄС на внутрішньому рівні: наприклад, перенесення права Євросоюзу у внутрішнє право, перебудова внутрішніх інституцій відповідно до правил ЄС, чи зміна внутрішніх політичних порядків згідно зі стандартами Євросоюзу.

Ми пропонуємо вимірювати та класифікувати «рецепцію правил» у двох головних вимірах. (1) Основним виміром є *вірогідність* рецепції<sup>11</sup>. Умови, за яких країна, що не є членом, прийме правила ЄС, — ядро виміру для гіпотез, які ми згодом розвиватимемо. (2) Втім, як наголошується в літературі про європеїзацію, впровадження та виконання правил, порівняно з простим юридичним перенесенням правил, є ключовим аспектом оцінки впливу ЄС на внутрішню політику. Ми, таким чином, розрізняємо різні *форми* рецепції, базуючись на різних концепціях норм, обговорюваних у літературі про міжнародні інституції: формальна, поведінкова, комунікативна або дискурсивна концепції (Газенклевер, Мейр, Ріттбергер 1997, 14-21; Реймонд 2000, 70-71).

Згідно з *формальною* концепцією рецепція складається з перенесення правил ЄС у державне право або з впровадження формальних інституцій

<sup>10</sup> Термін «держава» в цьому визначенні не означає, що ми розглядаємо держави як поодиноких гравців. Далі ми переважно звертаємось до «урядів», щоб позначити гравців, що приймають правила ЄС, і «держав» як політико-інституційних структур, де застосовуються правила ЄС.

<sup>11</sup> В цьому вимірі ми можемо далі розрізняти різні *рівні* прийняття правила. Розділи з цільовими дослідженнями, таким чином, оцінюють або вірогідність повного прийняття правила, або вірогідність того, що будь-яке, зокрема й часткове, прийняття правила можливе.

і процедур відповідно до правил Союзу. А відповідно до *поведінкової* концепції рецепція вимірюється мірою, згідно з якою поведінка відповідає правилам. На відміну від них, *дискурсивна* концепція норм твердить, що про рецепцію свідчить включення правила в позитивному ключі у дискурс між внутрішніми гравцями. Така згадка може свідчити, що внутрішні гравці по-справжньому переконані в нормі. З іншого боку, під цим можуть критися тільки прості балачки, внутрішні гравці можуть визнавати її тільки на словах чи стратегічно використовувати в «риторичній дії» (Шіммельфенніг 1997; 2000, 129—32; див. також Джейкобі 2002; Піссе і Шиккінк 1999, 2—28).

Всі ці форми рецепції правил можуть привести до інституціоналізації, тобто до демонстрації моделей пристосування внутрішніх правил та процедур, поведінки, дискурсу. Навіть якщо одна форма рецепції не відкидає іншої, ці категорії породжують кілька теоретично цікавих питань. Чи існує *домінуюча* форма рецепції? Чи існують форми рецепції зі *специфічними гравцями*? Чи визначимо ми умови, за яких можна побачити саме цю форму, а не іншу? Або чи можемо ми зафіксувати типову послідовність у процесі рецепції правил? Відповіді на ці запитання повинні суттєво поліпшити наше розуміння процесів європеїзації в країнах ЦСЄ, хоча характер процесів останньої рецепції правил ЄС у більшості випадків повинен викликати в нас обережність, обмежуючи теперішні оцінки.

## ПОЯСНЮВАЛЬНІ МОДЕЛІ ТА МЕХАНІЗМИ РЕЦЕПЦІЇ ПРАВИЛ

Ми розглядаємо три основні пояснювальні моделі, що визначають різні механізми європеїзації й умови, за яких країни, що не є членами ЄС, приймають його правила. Ці моделі відрізняються в двох ключових вимірах (див. таблицю 1.1).

По-перше, процес європеїзації може бути керований або ЄС, або внутрішньо. В першому випадку ЄС стимулює процес рецепції правила, тоді як у другому країни, що не є членами, беруть ініціативу у свої руки. Спочатку може здатися, що перший процес охоплює всі галузі, в яких ЄС

Табл. 1.1 Альтернативні механізми європеїзації

| Головний гравець у процесі рецепції правил | Логіка рецепції правил    |                             |
|--|---------------------------|-----------------------------|
|  | Логіка наслідків          | Логіка придатності          |
| ЄС   | Модель зовнішніх стимулів | Модель соціального навчання |
| Країни ЦСЄ                                 | Модель винесення уроків   | Модель винесення уроків     |

застосовує адаптаційний тиск і, звідси, всі галузі, в яких ЄС має компетенції, оскільки Союз вимагає, щоб нові члени повністю прийняли *acquis*<sup>12</sup>. Однак ЄС не був надто енергійним у сприянні обумовленості в деяких сферах політики, наприклад, у соціальному діалозі, як показує Беате Сізеніх у розділі 8. Мало того, коли ЄС вимагатиме пристосування й активно сприятиме рецепції його правил у конкретних галузях, його дії можуть не надто збігатися (і, можливо, підсилювати) з процесом рецепції правил, що його держава почала незалежно. Так сталося, наприклад, зі стратегіями щодо забруднення повітря в Чеській Республіці, як демонструє це Ліліана Андонова в розділі 7, чи з регіональними політиками в Угорщині, як пропонує Вейд Джейкобі в розділі 5. Тому ми наголошуємо на важливій відмінності: слід визначити міру імпорту правил ЄС під управлінням самого Союзу і міру, до якої він є керованим внутрішньо. Іншими словами, ми вважаємо, що рецепція правил є керованою Євросоюзом у тих випадках, коли держава не прийняла б цих правил, якби це не було завдяки безпосередній дії ЄС.

Друга відмінність, на якій наголошує наша типологія, стосується різної логіки дії, що супроводжує рецепцію правил. У світлі дебатів між раціоналізмом і конструктивізмом у теорії міжнародних відносин та між інституціоналізмом раціонального вибору й соціологічним інституціоналізмом у порівняльній політології ми проводимо різницю між «логікою наслідків» та «логікою придатності» (Марч і Ольсен 1989, 160—62). Перша передбачає наявність гравців, які стратегічно та інструментально мислять і прагнуть максимізації власної влади та вигоди. Згідно з другою логікою, гравці мотивуються інтерналізованими ідентичностями, цінностями і нормами. З-поміж альтернативних напрямів дій вони обирають легітимну або найпридатнішу. В цьому разі, відповідно, процес перенесення правил і їх адаптації характеризується суперечками радше щодо обстоювання легітимності правил чи доречності поведінки, ніж торгами навколо умов та винагород; щодо переконання і «комплексного» навчання, ніж примусу і поведінкової адаптації.

Якщо з'єднати ці дві відмінності, ми можемо чітко розрізнити механізми європеїзації так, як зображено в таблиці 1.1. В цій низі ми зосереджуємось на трьох моделях. Модель «зовнішніх стимулів» охоплює ключову динаміку обумовленості ЄС і формує вихідну точку в цій роботі. Вона дотримується логіки наслідків і керується зовнішніми вина-

<sup>12</sup> Звідси навіть перед тим, як ЄС активно просуває свої правила в певній сфері, країна, що не є членом, може вдатись до «дострокової рецепції», тобто прийняття правил ЄС в очікуванні вимог членства (Гаггард та ін. 1993, 182). Щодо розрізнення між таким «пасивним важілем» ЄС та його «активним важілем» (наприклад, чітка обумовленість) щодо країн-кандидатів див. Вахудова (2001). Щоправда, варто відзначити: в нашій типології обидва типи важелів ЄС стосуватимуться процесу рецепції, що «керована ЄС».

городами та санкціями, які застосовує ЄС з міркувань витрат-вигод держави, що впроваджує правила. Ми протиставляємо цю модель двом іншим альтернативним моделям, що різняться з нею в одному із двох ключових вимірів.

Модель «соціального навчання» дотримується логіки придатності. На відміну від моделі зовнішніх стимулів вона робить наголос не на «матеріальних» ініціативах ЄС, а на ідентифікації з Євросоюзом і переконанні країн ЦСЄ в легітимності правил ЄС, що виступають у якості головних умов рецепції правил. Модель «винесення уроків» відрізняється від двох попередніх тим, що зосереджується на рецепції, ініційованій швидше самими країнами ЦСЄ, аніж певними діями ЄС. Ключовою відмінністю від моделі зовнішніх стимулів у цьому разі є те, що держави приймають правила ЄС, оскільки вважають їх ефективними засобами для вирішення невідкладних внутрішніх потреб, однак розмірковують над ініціативами, які ЄС може запропонувати для рецепції правил. Ця модель не передбачає розмежування різних логік дій. Прагнення політиків упровадити правила з-за кордону може бути або результатом тиску з боку груп інтересів і «простого» навчання політиків, або результатом змін у парадигмах політики і «комплексного» процесу навчання. В останньому випадку ключовою відмінністю від моделі соціального навчання є тільки те, що це навчання відбувається не з ініціативи Євросоюзу.

## МОДЕЛЬ ЗОВНІШНІХ СТИМУЛІВ

Модель зовнішніх стимулів є раціоналістичною та гравецько-центристською. Простіше кажучи, це модель торгів<sup>13</sup>, що керується логікою наслідків. У процесі торгів гравці обмінюються інформацією, погрозами, обіцянками, обстоюючи власні інтереси. Результат процесу торгів залежить від позиції гравців на переговорах. А вона є результатом асиметричного розподілу, по-перше, інформації і, по-друге, вигод від досягнення конкретної угоди порівняно з альтернативними варіантами чи «зовнішніми опціями». Тобто ті гравці, що володіють більшим і кращим обсягом інформації спроможні маніпулювати результатами задля власного виграшу, а ті гравці, що менше зацікавлені в конкретній угоді, можуть більше погрожувати припиненням співпраці і, таким чином, схилити супротивника до поступок<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Щодо основних припущень та ідей раціоналістичного підходу до європеїзації, див. Герітьє (2001а, 4–5); Гікс і Гойц (2000, 10–13).

<sup>14</sup> Модель зовнішніх стимулів є головною моделлю у вивченні обумовленості міжнародного фінансування (Світовий Банк та МВФ) (див., наприклад, Гаггард і Вебб 1994, 25–27; Калер 1992, 92–123).



Згідно з моделлю зовнішніх стимулів ЄС формує рецепцію своїх правил як умову, котру країни ЦСЄ повинні виконати, аби отримати винагороди в обмін. ЄС пропонує два види винагород для країн, що не є членами організації: сприяння та інституційні зв'язки. Найважливіша програма сприяння ЄС — програма ФАРЕ. Починаючи з 1989 р., вона передбачала технічну й фінансову допомогу для переходу на ринкову економіку і згодом була переорієнтована на підтримку підготовки членства в ЄС. Інституційні зв'язки варіюються від угод про торгівлю, співпрацю та асоціацію і до повного членства. Ці інституційні зв'язки забезпечують ширший доступ до ринку ЄС із перспективою вигод від торгівлі, інвестицій та щораз активнішої участі в ухваленні рішень Євросоюзу.

Політика обумовленості ЄС у цілому дотримується стратегії прискореного підсилення чи підсилення через винагороди (Шіммельфенніг 2000, 125-127; Шіммельфенніг, Енгерт, і Кнобель 2003а, 496-497). Згідно з цією стратегією ЄС може винагородити цільовий уряд, якщо той виконує його умови, або утриматися від винагороди, якщо цей уряд їх не виконує. Однак ЄС не намагається змінити поведінку уряду, хоча володіє необхідними інструментами, такими як нав'язування додаткових витрат («підсилення через покарання») чи пропозиція додаткових вигод («підсилення через підтримку»). Країнам, які не досягли пропонуваного стандартів, відмовляють у сприянні, асоціації чи членстві, вони опиняються поза бортом змагань за фінанси ЄС та втрачають шанс на вступ. Євросоюз постійно нагадує урядам ЦСЄ, що виконання умов, які приносять винагороди, є сферою їхньої відповідальності. Таким чином, стратегія підсилення через винагороди уникає проблеми «моральних ризиків» стратегії підсилення через підтримку: уряди не можуть розраховувати на сприяння ЄС тільки через те, що це їм потрібно, не беручи до уваги умов, висунутих ЄС. З іншого боку, на відміну від «підсилення через покарання», ця стратегія сама по собі може зробити небагато (*ceteris paribus*) для зміни свідомості та поведінки урядів, які дійшли висновку, що внутрішні витрати, пов'язані з рецепцією правил, перевищують винагороди ЄС, а його санкції обмежуються лише утриманням від цих винагород. Наступні теоретичні міркування виходять з умови, що ЄС дотримується саме стратегії підсилення через винагороди.

Відправним пунктом торгів є внутрішній статус-кво, що певною мірою відрізняється від стану справ у ЄС. У літературі про європеїзацію ця різниця часто оцінюється як «критерій згоди» (див., наприклад, Ріссе, Коулз, Капорасо 2001, 6-7). Статус-кво вважається «станом внутрішньої рівноваги», що відображає поточний розподіл преференцій і переговорної сили в суспільстві й, можливо, співвідношення перего-

ворних позицій серед міжнародних та внутрішніх гравців, а також тих міжнародних гравців, що підтримують альтернативні правила. Обумовленість ЄС порушує цю внутрішню рівновагу через впровадження додаткових стимулів виконання правил ЄС. Обумовленість спрацьовує різними шляхами (Шіммельфенніг, Енгерт, Кнобель 2003а, 497–98; Вахудова 2001, 10).

(1) *Міжурядові переговори.* По-перше, вона може бути націлена безпосередньо на конкретний уряд, який згодом розмірковуватиме: чи перевищують вигоди від обіцяних ЄС винагород внутрішні витрати на рецепцію правил ЄС та потенційні втрати, пов'язані з відмовою від правил, що заохочують інші міжнародні гравці.

(2) *Диференційоване надання повноважень внутрішнім гравцям.* По-друге, обумовленість може спрацьовувати непрямым чином через диференційоване надання повноважень внутрішнім гравцям. У цьому разі внутрішній гравець володіє незалежними стимулами прийняти правила ЄС, що може пояснюватись інструментальністю правил ЄС у розв'язанні певних політичних проблем в інтересах цих внутрішніх гравців чи для збільшення їхнього впливу в політичній системі загалом. У попередньому стані внутрішньої рівноваги, щоправда, ці гравці не володіли достатніми позиціями, щоб нав'язати бажані їм правила іншим домашнім гравцям. Обумовленість, таким чином, змінює структуру внутрішніх можливостей на користь цих внутрішніх гравців і посилює їхні переговорні позиції віч-на-віч з їхніми опонентами в суспільстві та уряді (до тієї міри, до якої ці опоненти починають поділяти членство в ЄС та очікувати вигоди від його винагород) (Бьорзель і Ріссе 2003, 63–64; Кнілл і Лемкуль 2002, 268–71).

Якщо міжурядові переговори породжують рецепцію правил «згори до низу», то диференційоване надання повноважень внутрішнім гравцям є швидше процесом зворотнім — «знизу догори». У кінцевому підсумку, однак, рецепція правил вимагає авторитетного рішення уряду, яке буде спрямовано на врівноваження тиску ЄС, інших міжнародних та внутрішніх гравців з метою максимізації власних політичних вигод. Разом з тим, диференційоване надання повноважень може також посилити переговорні позиції уряду щодо його партійних чи інших супротивників. Отже, твердженням моделі зовнішніх стимулів у рамках стратегії підсилення через винагороди є таке: *уряд приймає правила ЄС, якщо вигоди від його винагород перевищують внутрішні витрати на рецепцію цих правил.*

Для конкретизації даного твердження та формулювання пояснювальних гіпотез вводяться чотири фактори, від яких, на нашу думку, залежить баланс вигод-витрат: визначеність, ~~розмір~~ розмір винагород, вірогідність погроз та обіцянок, розмір витрат на рецепцію.

НАУКОВА БІБЛІОТЕКА

79 56 44

Inv. №

*Визначеність умов*

В цілому модель зовнішніх стимулів передбачає, що рецепція правил не відбудеться, якщо ЄС не визначить їх як умови для винагород, враховуючи стан внутрішньої рівноваги в країнах, що не є членами Євросоюзу. Мало того, визначеність умов, встановлених ЄС, і визначеність правил, від яких вони походять, підвищують імовірність рецепції правил країнами-кандидатами. Визначеність стосується як чіткості, так і формальності правила. Чим чіткішим є зміст правила, чим «легальнішим» і зобов'язальнішим є його статус, тим його визначеність більша<sup>15</sup>. Джейкобі і Чернок проводять різницю між високою і низькою «концентрацією норм» і вважають це важливим фактором, що визначає вплив ЄС на країни ЦСЄ (2002, 320). Дімітрова (2002) і Граббе (2001, 1025) дотримуються думки, що недостатня чіткість правил є однією із головних перешкод урядування через розширення.

Чому визначеність така важлива? По-перше, вона несе в собі певну інформаційну цінність: допомагає урядам зрозуміти, що саме вони повинні зробити для того, щоб отримати винагороди. Наприклад, як показує Гезер Граббе в розділі 6, мінливість пенгенського *acquis* виявилась згубною для рецепції правил. Спочатку вона викликала сумніви в країнах ЦСЄ, — чи були ці правила частиною вимог членства, — а згодом невизначеність щодо того, які конкретні правила необхідно приймати. По-друге, визначеність посилює вірогідність обумовленості. Вона сигналізує країнам про те, що вони не можуть маніпулювати правилами, як їм заманеться, чи уникати їхнього прийняття взагалі. З іншого боку, вона накладає зобов'язання і на ЄС. Якщо умова визначена, для ЄС стає складніше несправедливо вказувати на її невиконання і, таким чином, утримуватись від винагороди. Зв'язок між визначеністю та вірогідністю відображений в епізоді, пов'язаному з підготовкою саміту Європейської Ради в Копенгагені в червні 1993 р. Незважаючи на свої діаметрально протилежні погляди щодо швидкості розширення, французький та чеський уряди переконували ЄС у нагальній потребі використання кількісних критеріїв членства (наприклад, пов'язаних із ВВП на душу населення): якщо перший хотів уникнути політичних рішень на користь швидкого розширення, то другий — політичного упередження у рішенні про відкладення розширення. На основі цих міркувань ми формулюємо гіпотезу визначеності:

*Ймовірність рецепції правил зростає, чим визначеніші самі правила, і якщо вони встановлені як умови для винагород.*

<sup>15</sup> Щодо дискусій стосовно «визначеності» чи «конкретності» правил і норм, див. Франк (1990, 52–83) або Леро (1997, 34). Для пояснення терміну «легалізація» див. Абботт та ін. (2000).

<sup>16</sup> Для цієї і наступних гіпотез застосовується принцип *ceteris paribus* (за інших рівних умов).

### *Розмір і швидкість винагород*

Іншою змінною в рамках стратегії підсилення через винагороди є розмір і швидкість надання обумовлених винагород. Обіцянка розширення повинна бути вагомішою, ніж обіцянка асоціації чи сприяння, а вплив ЄС на країни-кандидати повинен бути сильнішим, ніж на країни, що не вважаються потенційними членами спільноти (див, наприклад, Сміт 2001, 37–38).

Мало того, чим далі від виплат винагород, тим меншим є стимул підлаштування, принаймні на перший погляд. Рецепція правил, навпаки, стає ймовірнішою з наближенням до часу прийняття рішення про розширення ЄС. Цю проблему вирішує поступовий процес із кількома рівнями прогресу, на кожному з яких іде перевірка виконання умов і здійснюються проміжні винагороди, незважаючи на те, що кінцева мета — членство в ЄС — ще залишається далекою<sup>17</sup>. Роль проміжних винагород виконує сукупність угод про торгівлю та кооперацію, про асоціацію, сприяння в підготовці членства, включення в переговори про набуття членства. Позиції Єврокомісії та її регулярні звіти щодо країн-кандидатів у виконанні умов членства є підставою для винагород з боку ЄС чи утримання від них. Звідси *гіпотеза винагород* є такою:

*Ймовірність рецепції правил зростає з розміром та швидкістю винагород.*

### *Вірогідність обумовленості*

Третя група факторів пов'язана з вірогідністю погроз ЄС щодо утримання від винагород у разі неприйняття правил і, навпаки, ймовірністю обіцянок ЄС винагородити у разі рецепції. Кажучи мовою стратегії підсилення через винагороди, рецепція правил вимагає вигіднішої переговорної позиції у гравця, що диктує правила (інакше погрози не будуть правдоподібними), і впевненості з боку обраних країн щодо обумовлених винагород (інакше обіцянки не будуть правдоподібними). Тому в дискусіях про вірогідність обумовленості потрібно звертатись до умов, за яких згадані переговорна позиція та впевненість підсилюються чи послаблюються.

Першим проблемним питанням є *можливості та витрати* гравця, який застосовує обумовленість. З одного боку, ЄС повинен бути спроможним відмовитись від винагород без (чи за мінімальних) втрат для себе, а також має бути менш зацікавленим у здійсненні винагород, ніж уряд пев-

<sup>17</sup> Див. Келлі (2004) і більш скептичну роботу Граббе (1999, 8-9).

ної країни у їх отриманні. Якщо уряд знатиме, що ЄС надає перевагу безумовному сприянню, ніж несприянню взагалі, чи безумовному розширенню над нерозширенням, обумовленість не спрацює. В цілому така ситуація характеризує відносини ЄС та країн ЦСЄ. Взаємозалежність є далеко не симетричною і не на користь країн ЦСЄ. Для економіки ЄС вони — невелика знахідка, тоді як країни ЦСЄ — сильно залежні від ринку ЄС і матимуть набагато більшу вигоду від вступу до спільноти, ніж країни-члени (Болдвін, Франсуа, і Портес 1997; Моравчик і Вахудова 2003, 46-52). З іншого боку, ЄС має бути спроможним винагороджувати, але за мінімальних витрат для себе. Обіцянки, що виходять за рамки власних можливостей, не є правдоподібними. Чим більші витрати на винагороди для ЄС, тим сумнівніша їх реалізація. Звідси випливає, що асоціація та сприяння є вірогіднішими винагородами, ніж прийняття до ЄС. Розширення на схід тягне за собою істотні витрати для організації, вони хоча й не надмірні, однак перевищують невеликі вигоди для більшості країн-членів (Шіммельфенніг 2003а, 52-62). Вірогідність погроз і обіцянок також залежить від конкретної країни, відповідно до «собівартості» її членства в ЄС.

Утім, потрібно також враховувати «незворотні витрати» від винагород. На відміну від сприяння, яке вимагає порівняно невеликих зусиль з боку ЄС і може бути легко припиненим, розширення передбачає затратні, довготермінові переговори та приготування, а також реструктуризацію інститутів та політик ЄС. Чим більше просувається вперед підготовка до прийняття нових членів, тим вищими є витрати, пов'язані з відмовою від винагород, тобто вкладені зусилля, які втрачаються внаслідок провалу переговорів чи їхнього відтермінування. Тому вірогідність обумовлених винагород суттєво зростає з відкриттям переговорів про вступ до ЄС, оскільки, як зазначають самі чиновники з Єврокомісії, ці переговори «вимагають використання великих політичних та людських ресурсів і їх відкриття означає бажання довести це до кінця» (Ейвері і Кемерон 1998, 27). Навіть для країн, які ще не беруть участі в переговорах про вступ, відкриття переговорів із першою групою країн-кандидатів збільшує ймовірність винагород для решти країн, тому що це демонструє серйозні наміри ЄС щодо розширення. В той же час, якщо ймовірність винагород у процесі розширення поступово збільшується, то вірогідність погроз зменшується. Антуанета Дімітрова у розділі 4 зазначає, що вимоги ЄС щодо реформування адміністративного сектора не дуже вплинули на уряд Чеської Республіки, який вважав себе вже «на човні» і тому не сприймав надто ймовірною погрозу виключення з процесу у разі неприйняття правил ЄС у цій сфері.

По-друге, вірогідність залежить від *послідовності* призначення винагород. Якщо ЄС підпорядкував би обумовленість іншим політичним, стратегічним чи економічним міркуванням, цільова держава могла б сподіватись винагороди без виконання умов або дійти висновку, що не отри-

має винагороди взагалі. В обох випадках державі не вдасться прийняти правила ЄС. В цьому сенсі рішення Європейської Ради в Гельсінкі в грудні 1999 р. про включення Словаччини, Латвії та Литви в переговори про вступ до ЄС у якості винагороди за прогрес у досягненні критеріїв членства підвищило вірогідність обумовленості ЄС. На протигагу, політично вмотивоване включення Болгарії та Румунії як винагорода за підтримку дій НАТО в Косові зашкодило довірі до обумовленості.

Іншим джерелом суперечності може бути внутрішній конфлікт у ЄС щодо обумовленості. Якщо цільові держави дізнаються про такий внутрішній конфлікт чи дістають нестійкі сигнали від ЄС, вони можуть маніпулювати цим задля власних переваг або просто бути спантеличеними<sup>18</sup>. Беате Сізеніх у розділі 8 показує, що відмінні позиції в ставленні до важливості соціальної політики ЄС між Радою Міністрів та Єврокомісією, а також між Генеральними Директоратами (ГД) соціальної політики та розширення всередині самої Єврокомісії негативно відбилися на рецепції правил ЄС у цій сфері.

По-третє, *перехресна обумовленість* не допускається або зводиться до мінімуму. Обумовленість ЄС не буде ефективною, якщо цільовий уряд матиме інші джерела схожих винагород за менших витрат (Калер 1992, 104, 111; Кіллік 1996, 221, 224). В термінології теорії торгів перехресна обумовленість підсилює зовнішні альтернативні варіанти для країн. Хоча, беручи до уваги велику залежність від європейського ринку та бажання отримати платежі з бюджету ЄС, для більшості країн ЦСЄ не існує альтернативи європейській інтеграції. З іншого боку, обумовленість буде ефективнішою, якщо міжнародні гравці, такі як НАТО чи МФО (міжнародні фінансові організації), пропонуватимуть урядам додаткові винагороди в обмін на виконання тих самих умов (паралельна обумовленість) чи зроблять власні винагороди обумовленими ще перед виконанням умов ЄС (додаткова обумовленість).

По-четверте, *інформаційні асиметрії* знижують ефективність обумовленості (див. Калер 1992, 114). Якщо ЄС не володіє інструментами для моніторингу цільової країни, якщо інформація інших моніторингових інституцій є суперечливою, або якщо країна спроможна приховати інформацію про виконання умов від спостерігачів, вірогідність обумовленості зменшується. У разі з розширенням на схід моніторинг виявився для ЄС новим викликом. Зазвичай, Єврокомісія не дуже активно контролює виконання *acquis* країнами-членами. Враховуючи масштаби необхідних змін у країнах ЦСЄ і страх перед руйнівним впливом лавини судових справ проти нових членів після розширення, Єврокомісія винайшла нові інструменти моніторингу, зокрема опитування, «гармонограми», розширені

<sup>18</sup> Наслідки цієї нестійкості є схожими з ефектами невизначеності (див. Граббе 2001а, 1026–27).

«обстеження», звіти. Однак часто Єврокомісії все-таки доводиться покладатися на країни-кандидати як на важливі джерела інформації<sup>19</sup>.

В підсумку ми формулюємо загальну гіпотезу вірогідності, що конкретизується кількома припущеннями:

*Ймовірність реценції правил збільшується з підвищенням вірогідності обумовлених погроз і обіцянок.* (1) Вірогідність погроз зростає, а ймовірність обіцянок меншає тоді, коли вигоди від винагород чи витрати, пов'язані з відмовою від них, зменшуються; (2) вірогідність збільшується з послідовністю та внутрішнім консенсусом щодо політики обумовленості; (3) вірогідність зменшується із перехресною обумовленістю та посилюється з паралельною чи додатковою обумовленістю; (4) вірогідність зменшується через інформаційні асиметрії на користь цільового уряду.

### *Носії вето та витрати на реценцію*

Якщо країни, що не є членами ЄС, стикаються з конкретними правилами та умовами і якщо їм пропонують відповідні винагороди, модель зовнішніх стимулів передбачає: розмір внутрішніх витрат на реценцію правил та їх розподіл між внутрішніми гравцями визначають, чи приймуть/відкинуть вони ці правила. Модель зовнішніх стимулів припускає, що реценція правил є завжди витратною, інакше б вона відбувалась без обумовленості. Витрати на реценцію можуть бути різними. По-перше, вони можуть бути у формі втрачених можливостей вищезгаданих альтернативних винагород, пов'язаних із прийняттям правил, відмінних від правил ЄС. По-друге, вони можуть стимулювати соціальні витрати чи втрату повноважень для приватних та публічних гравців. З іншого боку, витрати на реценцію врівноважуються вигодами від винагород ЄС. У результаті витрати на реценцію можуть перетворитися на безперечні вигоди для деяких чи всіх внутрішніх гравців. Враховуючи те, що правила ЄС приймає та впроваджує уряд, ефективність обумовленості звідси залежить від преференцій уряду та інших «носіїв вето». Останні визначаються як «гравці, чия згода потрібна для зміни статус-кво». Згідно з теорією носіїв вето, «складність зміни статус-кво... зростає з кількістю носіїв вето та їх небажанням іти на компроміс» (Цебеліс 2002, 37)<sup>20</sup>. Ми дещо перефразовуємо

<sup>19</sup> Проблеми вірогідності обумовленості, що виникають через брак чіткого консенсусу щодо розширення всередині ЄС та через інформаційні асиметрії на користь країн ЦСЄ, зафіксовані в відомому жарті серед чиновників країн ЦСЄ про те, що процес розширення підтримується подвійним лицемірством: «Ви вдаєте, що ми вам потрібні, а ми вдаємо, що ми готові».

<sup>20</sup> Як зазначає, однак, Цебеліс, кількість носіїв вето, сама по собі не є точним індикатором стабільності політики. Новий такий гравець не впливає на стабільність політики, якщо він перебуває в середовищі однакості існуючих гравців, що мають право вето; або коли політична система із більшою кількістю таких гравців ідеологічно менш гетерогенна, ніж політична система із меншою кількістю носіїв вето (2002, 28-31). Про використання гіпотези із носіями вето в літературі про європеїзацію див. Бьорзель і Ріссе (2003) або Герітьє (2001а, 5).

цю тезу: кількість носіїв вето зі значною собівартістю рецепції правил для них.

Загалом вважається, що число носіїв вето у країнах ЦСЄ є невеликим (див., наприклад, Дімітрова 2002, 176; Шіммельфенніг, Енгерт, Кнобель 2003а, 498-99). Хоча кількість цих гравців може варіюватися залежно від сфери й проблемних питань (див., наприклад, Джейкобі і Чернох 2002, 320). Нестача носіїв вето збільшує вплив уряду як головного об'єкта політики обумовленості ЄС, а також важливість власної оцінки балансу вигод-витрат<sup>21</sup>.

Навіть якщо уряд зазнає витрат на рецепцію, це ще не кінець. Рецепція може відбутись пізніше в результаті виборів чи змін в уряді. В цьому сенсі обумовленість може бути впливовою через надання інформації електорату та групам інтересів щодо шансів чинного уряду досягти винагород ЄС, а також через стимули голосувати за лояльні до реформ партії, для яких баланс винагород ЄС та витрат на рецепцію буде позитивним (див. Вачудова 2001, 27-30; 2003)<sup>22</sup>. Отже, *гіпотеза витрат на рецепцію* звучить так:

*Ймовірність прийняття правил зменшується із кількістю носіїв вето, які зазнають збитків від рецепції (втрачені можливості, соціальні витрати, втрата повноважень).*

Підбиваючи підсумки, згідно з моделлю зовнішніх стимулів та в рамках стратегії підсилення через винагороди, обумовленість буде найефективнішою, якщо правила й умови — чітко визначені; обумовлені винагороди — зрозумілі, великі та швидкодоступні; погрози щодо утримання від винагород — правдоподібні; витрати на рецепцію — невеликі; а носіїв вето небагато. Навіть якщо ці умови будуть сприятливими для рецепції правил, цільові країни оберуть саме ту форму рецепції, яка мінімізує їхні витрати. Зазвичай, дискурсивна рецепція, що розуміється як риторична словесна «гра під дудку ЄС», є найменш витратним варіантом. Формальна рецепція витратніша, але, може завершитись «потьомкінською гармонізацією» (Джейкобі 1999), тобто створенням конформістських законів та інституційних структур для зовнішнього вигляду без будь-якого чи з мінімальним впливом на внутрішні політичні процеси. І тільки у разі поведінкової рецепції цільові країни несуть весь тягар витрат, пов'язаних із виконанням правил. Витрати на рецепцію також залежать від розподілу інформації між ЄС та цільовими країнами обумовленості. Якщо інформація розподілена симетрично, для цільових країн буде досить складно вийти сухими з води лише з формальною чи

<sup>21</sup> Кортелл і Дейвіс також припускають, що в централізованих державах із високим рівнем відриву держави від суспільства «міжнародні правила й норми впливають на національну політику насамперед через державних чиновників» (1995, 455).

<sup>22</sup> Для більш критичної оцінки важливості електорату див. Шіммельфенніг, Енгерт, Кнобель (2003а, 499).



дискурсивною рецепцією. Але якщо інформація розподілена нерівномірно на користь цільових країн, цілком імовірно ЄС не зможе виявити «потьомкінські села», зведені цими країнами. Врешті-решт, глибина рецепції правил залежить від тривалого та ефективного процесів моніторингу та затвердження.

### **АЛЬТЕРНАТИВНЕ ПОЯСНЕННЯ І: МОДЕЛЬ СОЦІАЛЬНОГО НАВЧАННЯ**

Модель соціального навчання базується на основних принципах соціального конструктивізму. Загалом вона є частиною студій з міжнародної соціалізації (Чекель 2001) та найяскравішою альтернативою раціоналістичним поясненням обумовленості (Чекель 2000; Калер 1992) і європеїзації (Бьорзель і Ріссе 2003). На відміну від раціоналістичної моделі обумовленості, модель соціального навчання дотримується логіки придатності. З цієї точки зору, ЄС є формальною організацією європейської міжнародної спільноти, що визначається специфічною колективною ідентичністю, спільними цінностями та нормами. Чи прийме країна, що не є членом ЄС, його правила, — залежить від рівня відповідності, на її думку, правил та вимог ЄС колективній ідентичності, цінностям та нормам (Шіммельфенніг 2003а, 83-90). Звідси узагальненим твердженням моделі соціального навчання є така теза:

*Уряд прийме правила ЄС, якщо він переконаний у їхній придатності.*

Кілька груп факторів впливають на здатність ЄС переконувати в цьому, а саме легітимність, ідентичність та резонанс. До того ж, соціальне навчання може піти двома шляхами, висвітленими в моделі зовнішніх стимулів. ЄС може переконувати в доцільності своїх правил або уряд, або суспільні групи та організації, які потім лобюватимуть уряд щодо рецепції правил. ЄС згодом уповноважує цих внутрішніх гравців зовнішньою легітимністю та ширшою компетенцією.

#### *Легітимність правил та процесу*

Перша група факторів стосується якості самих правил та процесу, протягом якого їх встановлюють та переносять у цільову країну. Згідно з Томасом Франком, рецепція правил залежить від «ясності мови правил, цілісності процесу їхнього створення та використання, давності походження та концептуальної зв'язності. Коротше кажучи, це легітимність правил, яка викликає повагу до них» (1990, 38; 1990, 49). Як і в попередній моделі обумовленості, важливим чинником є визначеність, але спрацьовує вона дещо інакше. Очевидно, мінімальною умовою визначеності є те,

що ЄС повинен мати правила в певній сфері. Навіть якщо правила ЄС й існують, їх ефективність буде слабшою за умови двозначності та непослідовності у використанні. Крім цього, здатність правила зобов'язувати країн-кандидатів нівелюється, якщо країни-члени прийняли його не повністю або застосовують несистематично. До того ж, легітимність правила підсилюється мірою його прив'язаності до засадничих цінностей та норм спільноти й легітимності власне нормотворчого процесу.

Зазвичай країни, що не є членами ЄС, не беруть участі в його нормотворчих процесах. Тому кожне правило ЄС потенційно має тавро нав'язаного ззовні. Через це надзвичайно важливим є спосіб, у який правила ЄС обговорюють та переносять до країн-кандидатів. Якщо ЄС просто вимагатиме рецепції встановлених правил, проблема легітимності стане актуальною. Однак, якщо ЄС включає цільові країни в комунікативний процес, враховує їхні зацікавлення та спеціальні потреби в інтерпретації й застосуванні правил, пов'яже їхні вимоги із загальними міжнародними принципами та стандартами, відчуття нав'язування буде пом'якшено (Чекель 2001, 563). Висловлюючись термінами міжнародного бізнесу, — чим більше ЄС може підвищити розуміння «належності» своїх правил цільовим країнам, тим вищою є їх легітимність та ймовірність прийняття (див., наприклад, Кіллік 1996, 218-219). Таким чином, процес вступу до ЄС позначений проблемами легітимності: це односторонній процес, у якому нові країни-члени повинні повністю прийняти *acquis*. Переговори стосуються тільки умов, за яких кандидати приймуть та імплементують ці правила. Вони можуть завершитись певними перехідними заходами, що дають змогу кандидатам поетапно впроваджувати правила відповідно до узгоджених термінів, але «в жодному разі вони не можуть включати поправок до правил Спільноти» (Ейвері 1995, 5).

Насамкінець, сприятливою умовою може виявитись брак альтернативних чи суперечних правил у міжнародній спільноті. Як і з перехресною обумовленістю та вірогідністю, легітимність правил ЄС буде підірваною, якщо інші міжнародні гравці, такі як Сполучені Штати Америки, організації ООН та Бретон-Вудської системи, піддають сумніву ці правила, за умови, що вони також користуються довірою країн-кандидатів. І, навпаки, рецепція правил дістане підтримку, якщо правила ЄС сумісні з правилами інших міжнародних гравців. Зрештою, навіть у разі міжнародно-правової суперечки, правила ЄС можуть виявитись переконливішими, якщо масштаби співпраці між ЄС та країною-кандидатом є значно вищими порівняно з взаємодією з іншими міжнародними гравцями (Чекель 1999а, 549). Таким чином, першою гіпотезою моделі соціального навчання є *гіпотеза легітимності*:

*Ймовірність рецепції правил зростає, коли збільшується легітимність цих правил.* (1) Легітимність підвищується із чіткістю правил, їх прив'язкою до засадничих цінностей та норм спільноти, рівнем прийнят-

ності правил та легітимністю власне нормотворчих процедур; (2) зменшується, якщо встановлюються спеціальні правила для країн-кандидатів або вони повністю не прийняті й реалізовані в усіх країнах-членах; (3) збільшується з якістю процесу перенесення правил; (4) посилюється за наявності міжнародно-правового консенсусу.

### *Ідентичність*

Існує велика ймовірність того, що країни, які не належать до ЄС, прагнутимуть прийняти його правила більше, якщо вони розглядають спільноту держав, репрезентовану Євросоюзом, як справжнє «джерело натхнення», чії цінності, норми та колективну ідентичність вони поділяють, чийого визнання прагнуть і куди бажають належати (Чекель 2001, 563; Джонсон 2001, 499). *Гіпотеза ідентичності* така:

*Ймовірність рецепції правил зростає з ідентифікацією уряду цільової країни та суспільства зі спільнотою, що ці правила встановила.*

### *Резонанс*

Крім цього, модель соціального навчання звертає увагу на внутрішні фактори, що сприяють чи перешкоджають переконанню і можуть бути згрупованими під назвою «резонанс»<sup>23</sup>. По-перше, готовність прийняти та реалізувати нові, та ще й зовнішні правила збільшується, якщо внутрішніх правил немає (наприклад, якщо проблемне питання нове), або вони стали делегітимізованими в результаті кризи чи серйозного внутрішньополітичного провалу (Чекель 2001, 562-63). Вона також підвищується, якщо принципи, на яких базуються правила ЄС, відповідають переконанням «хорошої політики» і належним процесам у внутрішній політичній та правовій культурі, а також якщо правила ЄС узгоджуються з тими, що вже існують, чи традиційними внутрішніми правилами. На противагу, суперечні внутрішні правила, що мають високий рівень внутрішньої легітимності, можливо, як символи національної політичної культури, ускладнюють рецепцію правил. Таким чином, остання гіпотеза соціального навчання є *гіпотезою резонансу*:

*Ймовірність рецепції правил зростає із внутрішнім резонансом.*

Отже, згідно з моделлю соціального навчання, ймовірність рецепції правил збільшується з легітимністю правил та процедур, ідентифікацією

<sup>23</sup> Див. важливість категорій «культурної придатності», «значущості», «резонансу», що підкреслюються в літературі про перенесення міжнародних норм (Чекель 1997 і 1999.; Кортелл і Дейвіс 1996 і 2000).

та внутрішнім резонансом. Щодо вибору форми рецепції правил, то модель соціального навчання передбачає, що гравці не надто переймаються цим. Але, враховуючи те, що соціальне навчання починається з процесу обговорення та переконання, рецепція, швидше за все, залишається спочатку дискурсивною. Згідно з логікою придатності вважається, що дискурсивна рецепція є справжньою, формальна та поведінкова рецепції — не менш ґрунтовними. Однак узгодженість форм рецепції стосується тільки вже переконаних гравців. Якщо впевнені тільки частина важливих гравців у цільовій країні, то вони намагатимуться імплементувати правила ЄС, але можуть наштовхнутись на опозицію непереконаних внутрішніх гравців.

## АЛЬТЕРНАТИВНЕ ПОЯСНЕННЯ II: МОДЕЛЬ ВИНЕСЕННЯ УРОКІВ

Країни, що не є членами ЄС, можуть прийняти його правила і без ініціатив з боку ЄС. Це той приклад «перенесення політики», коли знання правил ЄС використовують для розробки власних правил у політичних системах країн ЦСЄ.<sup>24</sup> В працях на тему перенесення політики згадується про ключову відмінність між добровільною та примусовою формою трансферу. Якщо «обумовленість» є ближчою до «примусової» форми, то «винесення уроків» — «ідеальний тип» добровільного перенесення (Доловіц і Марш 2000, 13). Концепт «винесення уроку» розроблено у працях Річарда Роуза (1991, 1993). «Модель винесення уроків», яку ми презентуємо тут, відштовхується від ідей Роуза щодо створення «ідеального типу» європеїзації, на основі чого ми розвиваємо подальші гіпотези.<sup>25</sup>

Винесення уроків — реакція на внутрішнє невдоволення існуючим статус-кво (Роуз 1991, 10-12). Політики приглядаються до закордонних правил та практик, а потім оцінюють можливість їх запозичення, тобто здатності ефективно діяти в національних умовах (Роуз 1991, 10-12). Модель винесення уроків, яку ми пропонуємо, містить як раціоналістичну, так і соціологічну складові. Точкою перетину цих позицій є те, що невдоволення внутрішніми політиками підштовхує політичних діячів до процесу навчання ззовні. З раціоналістичної точки зору, цей процес характеризується «простим навчанням», тобто набута інформація приводить тільки до зміни інструментів, а не мети. Соціологічна позиція передбачає «ком-

<sup>24</sup> Це визначення перефразовує дефініцію перенесення політики Доловіца та Марша (2000, 1).

<sup>25</sup> Роуз менше зацікавлений у розробці системної пояснювальної моделі, ніж у визначенні умов, за яких можливе винесення уроків, незважаючи на дискусії у Роуз (1993, 118-42). Для критичного огляду, див. Джеймс і Лодж (2003).

плексне навчання», тобто модифікацію основної мети (Дойч 1963, 92; Леві 1994, 286). Незважаючи на ці розбіжності, ключовою відмінністю від попередніх двох моделей є те, що дії ЄС — чи це винагороди, пов'язані із рецепцією правил, чи переконування — не відіграють вирішальної ролі при ухваленні рішення щодо рецепції правил ЄС.

Модель винесення уроків не передбачає, що правила чи програми за-позичуються без жодної адаптації до внутрішніх умов. Як і у разі з іншими типами перенесення політики, існує чотири рівні винесення уроків (Доловіц і Марш 2000, 13; див. також Роуз 1991, 21-22): копіювання (повне й пряме перенесення), наслідування (рецепція з пристосуванням до різних обставин, або перенесення деяких ідей без програми загалом), комбінація (поєднання політик із різних галузей), стимулювання (програма стимулює зміну політики, однак кінцевий результат процесу вже не має стосунку до цієї програми).

Конкретні випадки рецепції правил у країнах ЦСЄ лежать на межі між внутрішнім вибором та рецепцією, інспірованою ЄС. Уявімо ситуацію: уряд незадоволений певними політичними процесами вдома. Якщо ці процеси є предметом обумовленості ЄС, політики у пошуках необхідних закордонних практик не можуть виходити за межі моделі Євросоюзу. В цьому разі обумовленість ЄС звужує рамки пошуку, але механізм винесення уроку зберігається, хоча й в обмеженій формі: правила впроваджуються добровільно в результаті переконання у їх внутрішній необхідності, аніж ретельного зважування винагород ЄС та витрат на адаптацію.

В інших випадках обумовленість ЄС може, радше, призвести до прийняття правил ЄС, ніж збереження несумісних внутрішніх правил, але вигоди ЄС можуть бути досить загальними і давати змогу вибору серед широкого спектра підхожих правил. У такій ситуації політики мають можливість розглядати низку моделей серед країн-членів з метою ідентифікації тих правил, які, на їхню думку, будуть найефективнішими у власних країнах. Модель зовнішніх стимулів, видається, здатна найкраще пояснити рецепцію правил у такому разі, але вибір *конкретних* правил серед маси інших усе ж таки краще тлумачить модель винесення уроків. Узагальненим твердженням *моделі винесення уроків* є таке:

*Уряд прийме правила ЄС, якщо вони, на його переконання, ефективно розв'язуть внутрішньополітичні проблеми.*

Чи винесе держава уроки із правил ЄС — залежить від наступних умов: уряд повинен (1) почати пошук правил закордоном; (2) націлити власні пошуки на політичну систему ЄС (і/або країн-членів); (3) провести оцінку придатності правил ЄС домашнім умовам.

Ці умови своєю чергою залежать від чотирьох груп чинників: невдоволення внутрішньою політикою, експертних товариств ЄС, можливості перенесення правил, носіїв вето.

### *Невдоволення політикою*

Найбільшим стимулом для уряду у пошуку нових моделей політики за кордоном є певна політична криза всередині країни або незадоволення існуючим статус-кво. Політична криза і невдоволення своїм станом речей можуть бути результатами змін у політичних цінностях чи в політичному середовищі, що характерно для більшості публічних політик у країнах ЦСЄ після 1989 р. Раціоналістичний підхід твердить, що основним мотивом пошуку нових моделей для політиків виступає загроза внутрішніх санкцій, таких як втрата посади чи підтримки населення (Роуз 1991, 12). З соціологічної точки зору, також вважається: політична криза розхитує ідеї, що лежать в основі поточної політики (Гол 1993, 291). Подальший пошук нових правил може запустити процес «комплексного навчання». А це змінює систему цінностей політиків і, таким чином, приводить до змін у парадигмах політики, що стосуються не тільки набору інструментів і питань ефективності, а й основоположної мети політики і питань легітимності, наприклад, ієрархії основних завдань.

На підставі сказаного ми формуємо гіпотезу *невдоволення політикою*, а також два конкретні припущення, що відповідають раціоналістичному та соціологічному підходам до винесення уроків:

*Ймовірність реценції правил зростає, якщо усвідомлення неефективності внутрішніх правил поглиблюється.* (1) Невдоволення політиків внутрішніми порядками посилюється, якщо зростає загроза внутрішніх санкцій через збереження статус-кво; (2) невдоволення зростає, якщо політична криза розхитує основоположні ідеї поточної політики.

### *Експертні товариства ЄС*

З метою винесення уроків із правил ЄС уряд повинен не тільки розпочати процес пошуку, а й спрямувати його в бік ЄС чи країн-членів. Оскільки в політичних діячів бракує часу і можливостей шукати всюди, обізнаність із іншими політичними системами є ключовим чинником, що визначає напрям пошуку (Роуз 1991, 13).

Географічна близькість може посилити обізнаність, але основним чинником, що збільшує фамільярність, є швидше транснаціональні та міжінституційні професійні контакти<sup>26</sup>. «Експертні товариства» (Гаас 1990 і 1992) є важливими генераторами ідей, що стосуються винесення уроків, особливо в тих сферах, які залежать від технічної експертизи та експер-

<sup>26</sup> Щодо аргументів на користь важливості географічної близькості у ситуації країн ЦСЄ, див. Копштайн і Рейллі (2000); Оренштайн і Гаас (2002).

тного знання (див. також Роуз 1991, 15–16). Вплив експертних товариств на творців політичних стратегій залежить від факторів, пов'язаних із конкретною сферою та особливостями внутрішніх інституційних структур, що опосередковують дію нових ідей (див., наприклад, Адлер і Гаас 1992).

Таким чином ми формулюємо загальну гіпотезу експертних товариств, а також кілька конкретизуючих припущень:

*Ймовірність реценції правил є тим більшою, чим міцнішими є зв'язки з експертними товариствами, що підтримують правила ЄС, та чим сприятливішими до нових ідей є внутрішні інституційні структури.* (1)

Вплив експертних товариств підвищується тоді, коли невпевненість серед політичних стратегів щодо причинно-наслідкових зв'язків всередині певної сфери зростає разом із консенсусом серед задіяних експертів; (2) вплив посилюється, коли збільшується інституціоналізація експертних порад та сприйняття нових ідей внутрішніми структурами<sup>27</sup>.

### *Можливість перенесення правил*

Ключовою умовою для держави винести «позитивний» урок зі знайдених за кордоном правил є усвідомлення того, що ці правила успішно допомагають розв'язувати проблеми, аналогічні домашнім. Однак ефективність правил за кордоном — це лише один бік медалі. Політичні стратеги також повинні проаналізувати, чи ці правила працюватимуть так само ефективно в інших політичних системах. Вірогідність позитивної оцінки є тим вищою, чим більше схожими є умови, що впливають на роботу правил у даній політичній системі. Ці умови передбачають придатність інституцій, що відповідають за впровадження правил, або еквівалентність ресурсів між урядами (Роуз 1993, 122–31). Загалом щодо країн ЦСЄ ми вважаємо можливість перенесення правил дещо проблематичною, враховуючи «спадщину» соціалізму, що привела до різного рівня соціально-економічного та інституційного розвитку. Систему

<sup>27</sup> В інших працях окреслюються особливості внутрішніх політичних систем, що впливають на результати перенесення ідей з-за кордону. Більшість авторів зосереджуються на структурі відносин держави та суспільства. Чекель твердить, що консервативна структура, зокрема у формі «держави над суспільством», найбільше схильна до навчання еліт (1999, 88–91). Ріссе-Каппен проводить різницю між впливом внутрішніх структур на сприйняття нових ідей у політичній системі та здатністю самих ідей торувати собі подальший шлях застосування; ліберальна структура полегшує перший процес, консервативна модель сприятлива у другому випадку (1994, 208–12; 1995, 20–28). Кортелл і Дейвіс розрізняють внутрішні структури не тільки відповідно до моделі стосунків держави та суспільства, а й ступеня централізації при ухваленні рішень у певній сфері (1996, 454–57). Гол зосереджується на структурі комунікацій між політичними стратегами та експертними інститутами і підкреслює фактори, що впорядковують стосунки в самих експертних установах чи державних адміністраціях, наприклад, вплив молодших експертів серед своїх колег чи міра, до якої державні службовці користуються монополією на доступ до експертної оцінки (1989, 378–79).

інституцій, що приймають та впроваджують правила ЄС, фактично треба розвивати з нуля, а місцеві фінансові та адміністративні ресурси — досить убогі. З іншого боку, оцінювання урядами країн ЦСЄ здатності правил ЄС бути перенесеними в національні системи може посилатися на певні спільні історичні традиції, наприклад, схожість адміністративних систем міжвоєнного часу.

Але можливість перенесення залежить не тільки від взаємозамінності правил. На додачу до технічної спроможності потрібно враховувати також їх політичну прийнятність (Гол 1989, 373-75; Роуз 1993, 44-46). Навіть ті зміни правил, які покликані виправити невдоволення внутрішньою ситуацією, можуть неохоче сприймати певні суспільні гравці. Як і в моделі зовнішніх стимулів, кількість внутрішніх гравців, що мають право вето, неоднорідність їх преференцій також впливають на здатність політиків реалізувати уроки, винесені з правил ЄС. Але основною відмінністю від моделі зовнішніх стимулів є те, що в центрі останньої стоїть внутрішня рівновага, яка порушується втручанням ЄС, тоді як у моделі винесення уроків відправним пунктом виступає внутрішня нестабільність, де переважає бажання змінити ситуацію, що склалася. Звідси внутрішні гравці, що виступають проти зміни правил як такої, є менш вагомими. Втім, важливі носії вето можуть виступати проти вибору конкретних правил серед маси альтернативних варіантів змін політики. Уряди, таким чином, переймаються не тільки витратами на рецепцію правил ЄС порівняно зі збереженням статус-кво, а й розмірковують про витрати за різних варіантів зміни правил.

Врешті, можливість перенесення залежить не лише від матеріальних ресурсів, а носії вето прискіпливі не лише до матеріальних витрат на рецепцію правил ЄС. Подібно до ідеї «резонансу» в моделі соціального навчання соціологічна складова винесення уроків твердить, що правила ЄС та ідеї, що лежать у їх основі, повинні бути сумісними з поняттями внутрішнього політичного дискурсу. Національні політичні дискурси формує «мережа об'єднань, що встановлює зв'язки між спільними політичними ідеалами, відомими концепціями, ключовими питаннями, колективним історичним досвідом», і це надає більшості політичних понять колективного значення (Гол 1989, 383; див. також Гол 1993, 289-90).

Ці міркування приводять нас до формулювання чергової гіпотези — гіпотези можливості перенесення, — і, традиційно, припущень, що конкретизують її:

*Ймовірність рецепції зростає з успішністю правил у розв'язанні схожих політичних проблем усередині ЄС та зі здатністю перенесення цього успіху.* (1) Можливість перенесення правил збільшується із подібністю чи замінністю інституційних, адміністративних і фінансових ресурсів, які потрібні для імплементації правил; (2) можливість перенесення збільшується із сумісністю правил із національним політичним дискурсом; (3) можливість перенесення зменшується з кількістю носіїв вето.



Отже, відповідно до моделі винесення уроків країни, які не є членами ЄС, найвірогідніше приймають його правила, коли існує внутрішнє невдоволення існуючим статус-кво, тісна взаємодія із експертними товариствами, які підтримують правила ЄС, можливість перенесення правил є високою, а кількість гравців, що мають право вето, невеликою. Якщо рецепція правил дотримується механізму винесення уроків, то формою рецепції швидше за все буде поведінкова рецепція, аніж просто формальна чи дискурсивна. Оскільки мотивація рецепції правил залежить не від винагород ЄС, а від бажання виправити внутрішні невдачі в політичних процесах, уряди справді зацікавлені в ефективній роботі цих правил. Рецепція правил усе ж таки може початись із дискурсивної чи формальної форм, що можуть бути життєздатними тільки в короткостроковій перспективі: до тієї міри, до якої основний інтерес уряду полягатиме в намаганні показати, ніби він щось робить, щоб розв'язати внутрішнє невдоволення ситуацією в певній сфері життя.

## СТРУКТУРА КНИГИ

Статті у цій роботі аналізують модель зовнішніх стимулів європеїзації у світлі її протиставлення моделям соціального навчання та винесення уроків у низці порівняльних цільових досліджень, присвячених широкому спектру проблемних питань у країнах ЦСЄ. Варто зауважити, що ці моделі не завжди конкурують, вони можуть доповнювати одна одну<sup>28</sup>. З одного боку, за ідеального варіанту впливу ЄС пропонує привабливі й потужні зовнішні стимули рецепції правил, які характеризуються високою легітимністю та повчальною спромогою. В принципі, є такі умови, які важливі не тільки для однієї моделі: наприклад, кількість носіїв вето. Але загалом умови відрізняються. Згідно з моделлю зовнішніх стимулів можна очікувати на високу вірогідність рецепції навіть за браком легітимності, ідентичності та резонансу (які необхідні для моделі соціального навчання), якщо забезпечено умови, передбачені моделлю зовнішніх стимулів. Так само високі й привабливі зовнішні стимули можуть бути ефективними і за браку невдоволення внутрішньою політикою та експертних товариств ЄС, що підкреслює модель винесення уроків. З іншого боку, якщо будуть збережені умови для соціального навчання та винесення уроків, то ці моделі, своєю чергою, очікуватимуть рецепції правил без обумовленості та привабливих винагород. Врешті, ми звертаєм увагу і на «граничні умови», які вказують, коли одна модель спрацьовує краще за іншу.

<sup>28</sup> Для дискусій про синтез та протистояння теорій див. Юпіль, Капорасо і Чекель (2003).

Таблиця 1.2 пропонує огляд країн та проблемних питань, досліджуваних у розділах книги. В той час як автори зосереджуються в основному на Чеській Республіці, Угорщині та Польщі, багато статей або розглядають ці країни в порівнянні, включаючи усі вісім країн-кандидатів ЦСЄ, що вступили до ЄС у травні 2004 р., або долучають країну, що є малодослідженою. Проблемні питання охоплюють широкий спектр, починаючи від засадничих питань демократії та прав людини, адміністративної реформи та регіоналізації, завершуючи економічною, соціальною та екологічною політиками. Таким чином, ми намагаємося уникнути упереджених висновків, що базуються на якійсь одній країні чи одній сфері, та хочемо досягти певного рівня узагальнення. В усіх статтях ми випробовуємо модель зовнішніх стимулів. Цільові дослідження можуть тестувати валідність моделі зовнішніх стимулів у протиставленні тільки з однією з двох інших моделей, або зупинятись на окремих факторах, що є особливо важливими у конкретних дослідженнях.

Таблиця 1.2 Огляд розділів

| Розділ                          | Країни                        | Проблемні питання                               |
|---------------------------------|-------------------------------|---|
| Шіммельфенніг, Енгерт і Кнобель | Латвія, Словаччина, Туреччина | Ліберальна демократія                           |
| Швельнюс                        | Угорщина, Польща, Румунія     | Права меншин                                    |
| Дімітрова                       | Усі кандидати                 | Адміністративна реформа                         |
| Джейкобі                        | Чеська Республіка, Угорщина   | Регіональна політика, політика охорони здоров'я |
| Граббе                          | Усі кандидати                 | Пересування людей                               |
| Андонова                        | Чеська Республіка, Польща     | Політика охорони довкілля                       |
| Сізеніх                         | Угорщина, Польща              | Соціальна політика                              |
| Епштайн                         | Польща                        | Центральний банк, сільськогосподарська політика |

Франк Шіммельфенніг, Стефан Енгерт і Хейко Кнобель (розділ 2) досліджують вплив ЄС на основні демократичні реформи та реформи в галузі прав людини в Словаччині, Туреччині та Латвії. Вони схиляються до думки, що ймовірність рецепції правил змінюється залежно від розміру внутрішніх витрат на рецепцію, за умови що вірогідність обумовленості ЄС є високою. Крім цього, вони твердять, що ані визначеність правил, ані фактори, що бере до уваги модель соціального навчання (легітимність, ідентичність, резонанс), відчутно не впливають на ймовірність рецепції.

Гвідо Швельнюс (розділ 3) порівнює дотримання законодавства щодо прав меншин та антидискримінації в Румунії, Угорщині та Польщі. В цих

випадках важливими є як легітимність правил, так і потужність обумовленості ЄС. Швельнюс вважає, що модель зовнішніх стимулів дає добре першопочаткове тлумачення рецепції правил у країнах-кандидатах. Однак для отримання ґрунтовнішого пояснення цього процесу потрібно враховувати резонанс правил ЄС серед внутрішніх інституцій, а також їхню роль у формуванні внутрішнього дискурсу. Ці фактори особливо важливі за умов, коли обумовленість є слабкою або правила ЄС — нечіткими й суперечливими.

Антуанета Дімітрова (розділ 4) вивчає адміністративну обумовленість ЄС у країнах-кандидатах. Вона твердить, що рецепція правил в основному змінюється з вірогідністю як погроз виключення, так і обіцянок включення. Проаналізувавши зміни в адміністративній реформі, встановлено, що адміністративна обумовленість спрацьовує найкраще з державами, не надто віддаленими від вступу до ЄС (обіцянка членства слабшає) і не зовсім близькими до перспективи членства (тоді слабшає погроза виключення).

Вейд Джейкобі (розділ 5) окреслює граничні умови придатності моделей зовнішніх стимулів та винесення уроків в аналізі регіональної політики й політики охорони здоров'я в Чеській Республіці та Угорщині. Він вважає, що модель винесення уроків найкраще пояснює рецепцію правил у період, коли обумовленість ЄС була менш визначеною (до часу публікації Єврокомісією Білої книги 1995 р. щодо узгодження з правилами внутрішнього ринку) і в тих сферах, де невелика питома вага правил ЄС призвела до малої придатності обумовленості (наприклад, у сфері охорони здоров'я). Модель зовнішніх стимулів найкраще пояснює рецепцію правил після того, як ЄС сформував чіткі умови і в тих галузях, де практикується значний тиск на країни ЦСЄ (регіональна політика). Його дослідження підводять до висновку, що як і наявність альтернативних моделей, так і кількість та структура носіїв вето, відіграють важливу роль у вірогідності рецепції правил країнами ЦСЄ.

Гезер Граббе (розділ 6) досліджує впливи ЄС на регулювання міграційних процесів у країнах ЦСЄ протягом періоду прийняття в організацію. Вона перевіряє гіпотези моделі зовнішніх стимулів у двох вимірах: вільне пересування робітників у межах єдиного ринку та безпаспортне пересування в рамках Шенгенської зони. Модель зовнішніх стимулів досить добре пояснює перше, дещо гірше — прийняття шенгенських правил. Потім Граббе розмірковує про деякі специфічні фактори, що можуть пояснити рецепцію шенгенських норм.

Ліліана Андонова (розділ 7) проводить глибокий аналіз європеїзації в сфері політики охорони довкілля. Вона стверджує, що модель соціального навчання здатна пояснити вплив ЄС на політику охорони довкілля на

початку 1990-х років, згодом, із початком підготовчих процедур та стартом переговорів про вступ, домінуючою стала модель зовнішніх стимулів. Наприклад, реформи політики боротьби з забрудненням повітря в Чеській Республіці, що завершилися на початку 1990-х років, зазнали сильного впливу процесу «Довкілля для Європи». Тоді як Польща притосувалась до вимог ЄС у цій сфері лише в кінці 1990-х через інституційні механізми, притаманні співпраці в сфері охорони довкілля між ЄС та країнами-кандидатами в підготовчий період.

Беате Сіззеніх (розділ 8) випробовує моделі зовнішніх стимулів та соціального навчання у разі наслідування соціальної політики ЄС у Польщі та Угорщині. Вона пише, що рецепція правил у цій сфері є насамперед формальною та переповнена міркуваннями балансу вигод-витрат моделі зовнішніх стимулів. Проте жодна з моделей не може пояснити, чому недержавні гравці не беруть участі в рецепції правил, попри прямі зв'язки з ЄС та державними інституціями. Висновок полягає у тому, що для розуміння міждержавного перенесення правил потрібно враховувати два внутрішні фактори: слабку державну управлінську здатність та нерозвинене громадянське суспільство.

Рейчел Епштайн (розділ 9) порівнює два успішні випадки формальної рецепції правил у посткомуністичній Польщі: у сферах банківської та сільськогосподарської політик. Авторку непокоїть питання, чому Польща зрештою інституціоналізувала незалежність центрального банку, попри внутрішню опозицію, тоді як реформа сільськогосподарського сектора відповідно до вимог ЄС залишилась дискусійним політичним питанням. Зазначається, що механізми перенесення правил відбиваються на формі рецепції: якщо процеси соціального навчання схиляють до рецепції норм та правил на різних рівнях, — модель зовнішніх стимулів переважно приводить до формальної рецепції зі спротивом на багатьох рівнях.

Адріанне Герітьє (розділ 10) аналізує схоже й відмінне між дослідженням європеїзації країн-кандидатів у цій книзі та в працях на тему європеїзації країн-членів.

В заключному розділі ми підсумовуємо результати цільових досліджень і формулюємо висновки щодо умов, за яких країни-кандидати здійснюють рецепцію правил ЄС. Виявляється, модель зовнішніх стимулів пояснює ширше коло випадків рецепції правил. З іншого боку, одним із основних результатів дослідження є те, що вплив ЄС надзвичайно сильно залежить від конкретної ситуації, в якій ЄС застосовує стимули. Тому варто розрізняти контекст *демократичної обумовленості* та обумовленості *acquis*. Набір факторів, що використовуються для пояснення рецепції правил, обмежений і залежить від цих обставин. За демократичної обумовленості, гідна довіри обумовленість та витрати

на рецепцію є ключовими змінними. За обумовленості *acquis*, граничними умовами є чітка перспектива членства та встановлення правил ЄС як вимог членства.

Після узагальнення висновків аналітичних досліджень ми оцінюємо власний внесок у літературу про розширення ЄС, перехідний період, врядування ЄС, європеїзацію та міжнародні інституції. На завершення пропонуємо огляд перспектив європеїзації в країнах ЦСЄ та міркування стосовно подальших досліджень.

## Вплив політичної обумовленості ЄС

Франк Шіммельфенніг, Стефан Енгерт,  
Хейко Кнобель

Права людини, ліберальна демократія, верховенство закону — фундаментальні основи легітимної державності в Європейському Союзі (ЄС). Вони є головними умовами, які повинні виконати держави ще перед відкриттям переговорів про вступ та прийняттям конкретних норм *acquis communautaire*. «Політична обумовленість» — центральна стратегія ЄС щодо підтримки цих фундаментальних правил. У цьому розділі ми досліджуємо умови ефективності політичної обумовленості й оцінюємо пояснювальну здатність моделі зовнішніх стимулів у порівняльному глибинному та перехресному вивченні трьох країн, що не є членами ЄС: Словаччини, Туреччини та Латвії. Ми порівнюємо словацькі реакції на політичну обумовленість за урядів Мечіара (1994-1998) та Дзурінди (1998-), турецьку рецепцію правил до і після надання Туреччині статусу «країни-кандидата» на саміті 1999 р. в Гельсінкі, латвійську політику щодо російськомовної меншини на початку та в кінці 1990-х років. У кожній із цих ситуацій рецепція правил поліпшувалася з часом.

Ми вважаємо, що ймовірність рецепції правил змінювалась в основному з розміром витрат на рецепцію. Враховуючи те, що вірогідність політичної обумовленості ЄС є високою як щодо обіцянки членства, так і щодо погрози виключення, то схильність цільового уряду піти назустріч вимогам ЄС визначається саме розміром його внутрішніх політичних витрат. Загалом ці витрати зростають, коли умови ЄС негативно впливають на безпеку та цілісність держави, внутрішні повноваження уряду та його основні політичні механізми збереження влади. З іншого боку, ми наголошуємо на тому, що визначеність, легітимність та резонанс умов ЄС вагомо не впливають на ймовірність рецепції правил. Аналіз підтверджує модель зовнішніх стимулів європеїзації, зокрема гіпотези вірогідності та витрат на рецепцію.

## ПОЛІТИЧНА ОБУМОВЛЕНІСТЬ ЄС

З часу закінчення холодної війни 1989 р. ЄС (тоді ще Європейське Співтовариство) зробив сприяння та інституційні зв'язки (спочатку формально, пізніше неформально) залежними від виконання стандартів у галузі демократії та прав людини (див. Сміт 2001, 37-40). Ці умови стають жорсткішими, коли іноземні країни намагаються вдосконалити їхні інституційні зв'язки та сприяння ЄС.

Вже в січні 1989 р. Європейський Парламент вимагав, щоб «згадка про права людини» фігурувала в угодах про торгівлю та співпрацю, стосовно яких ЄС розпочав переговори з країнами Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), а також у переговорних дорученнях Європейській Комісії (*Agence Europe*, 20 січня 1989). В квітні Європейська Рада обумовила відновлення переговорів з Румунією виконанням обов'язків у галузі прав людини в рамках НБСЄ (*Agence Europe*, 24-25 квітня 1989). В листопаді Паризький саміт схвалив, що «ініціативи, націлені на країни Східної Європи загалом, стосуються тільки тих країн, які відновили свободу та демократію» (*Agence Europe*, 22 листопада 1989). Протягом свого візиту до Белграда в травні та червні 1991 р. Жак Сантер, Президент Європейської Ради, зазначив, що перехід Югославії від угоди про співпрацю до асоціації «обертається навколо політичних умов, таких як ... прогрес у розбудові демократії, повага до прав людини та прав меншин» (*Agence Europe*, 1 червня 1991).

Після розпаду Радянського Союзу Європейська Комісія підтвердила, що «переговори ... про нові типи угод повинні залежати від політичних умов (повага до прав людини та демократичних свобод, гарантії для меншин і т.д.)» (*Agence Europe*, 27 лютого 1992). В травні 1992 р. Європейська Рада підкреслила, що «повага до демократичних принципів та прав людини..., як і принципів ринкової економіки, — невід'ємні елементи угод про співпрацю та асоціацію між Співтовариством та його партнерами із НБСЄ» (*Agence Europe*, 14 травня 1992). Відтоді ЄС запровадив пункт, відповідно до якого призупиняли угоди, якщо країни-партнери не виконували цих принципів. У листопаді цього ж року Рада затвердила нормативні директиви для ФАРЕ, основної програми сприяння для країн ЦСЄ, за якими допомога стала обумовленою «станом успішних реформ у кожній із країн-одержувачів» (*Agence Europe*, 16-17 листопада 1992). На основі цього Хорватія та Сербія і Чорногорія довго не отримували допомоги за ФАРЕ. В липні 1993 р. нові правила програми допомоги колишнім радянським республікам (TACIS) також посилили обумовленість: «Рівень та інтенсивність допомоги залежатиме від міри та успішності проведення реформ у країнах-одержувачах» (*Agence Europe*, 24 липня 1993).

Врешті-решт, на саміті в Копенгагені в червні 1993 р. Європейська Рада схвалила таке: «стабільність інституцій, що гарантують демократичний устрій, правову державу, права людини, повагу до прав та захист меншин» є *sine qua non* (обов'язковими умовами) в процесі прийняття до ЄС. В Позиціях, оприлюднених 1997 р., та подальших річних звітах Єврокомісія регулярно моніторила політичні умови в усіх країнах-кандидатах. 1997 р. її негативна оцінка сприяла тимчасовому усуненню Словаччини зі списку країн-кандидатів першої хвилі; до 2004 р. неспроможність Туреччини дотримуватися політичних критеріїв була найсерйознішою перешкодою на шляху відкриття переговорів про вступ з цією країною.

Словом, той факт, що ЄС перетворив основні ліберальні демократичні норми на невід'ємні умови найважливіших винагород, які є в його розпорядженні, — від допомоги до членства, — підтверджує головну ідею моделі зовнішніх стимулів: рецепція правил окреслена як умова для винагород.

## ПОЛІТИЧНА ОБУМОВЛЕНІСТЬ І ВИТРАТИ НА РЕЦЕПЦІЮ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АРГУМЕНТ

У цьому розділі ми стверджуємо, що ймовірність прийняття урядом країни-кандидата базових норм ліберальної демократії в основному залежить від розміру внутрішніх витрат на рецепцію. Аналіз, таким чином, підтверджує гіпотезу витрат на рецепцію моделі зовнішніх стимулів.

В працях на тему європеїзації витрати на рецепцію часто асоціюються з потужністю внутрішньої опозиції проти правил ЄС та операціоналізуються у вигляді певної кількості носіїв вето (Бьорзель і Ріссе 2003; Герітьє 2001а, 5; див. також розділ 1). Ми зосереджуємось на витратах детальніше з двох причин. По-перше, в країнах ЦСЄ, які досліджуємо тут, кількість суспільних носіїв вето загалом вважається невеликою (Дімітрова 2002; Шіммельфенніг, Енгерт, Кнобель 2003а). Політичні партії, організовані згори донизу, слабо вкорінені в суспільстві та суспільних організаціях та залежать від держави в питаннях їхніх ресурсів. Промислові відносини загалом характеризуються домінуванням державного корпоративізму (в багатьох випадках це можна назвати навіть патримоніальними мережами), а активне громадянське суспільство так і не з'явилося, попри обнадійливі паростки, пов'язані з революціями 1989 р. Швидше навпаки, рівень політичної участі знизився. Ці характеристики суспільної слабкості стосуються також і Туреччини (Туран 2002, 6–8; Явуз 2000, 33–35).

<sup>1</sup> Для загальних оцінок див., наприклад, Аг (1998, 52, 106); Бірх (2000, 15–16); Келдор і Вейвода (1999, 11, 19–22); Меркель (1999, 494–532); Сіттер (2001, 75–76, 87).



По-друге, природа ліберальних демократичних правил політичної обумовленості полягає в тому, що вони в основному обмежують автономію та повноваження виконавчих органів, розширюючи при цьому роль суспільних гравців. Тому можна припустити, що носії вето, найімовірніше, перебувають на рівні уряду, а рецепція правил залежатиме від впливу правил ЄС на повноваження виконавчих органів влади. Владні витрати зростають, коли умови ЄС негативно впливають на безпеку та цілісність країни, внутрішні повноваження уряду та його основні політичні механізми збереження влади. У галузі прав людини та демократії ці витрати вважатимуть високими, якщо, наприклад, уряд спирається на авторитарні механізми збереження влади або очікує, що проблема прав меншин надихатиме сепаратизм, чи намагається перетворити політичні партії меншин на важливих гравців у внутрішній політиці. Отже, нашою центральною гіпотезою є те, що *ймовірність рецепції правил збільшується, коли внутрішні політичні витрати цільового уряду зменшуються*.

З іншого боку, ми стверджуємо, що альтернативні фактори суттєво чи систематично не впливатимуть на варіативність у рецепції правил. Обговорюючи альтернативні чинники, ми зосереджуємося на моделях зовнішніх стимулів та соціального навчання.

### *Визначеність і легітимність*

Ми вважаємо, що варіативність у визначеності чи легітимності правил систематично не впливала на рецепцію правил. Багато аналітиків вказують на недостатню визначеність і легітимність політичної обумовленості ЄС. По-перше, ЄС запровадив політичні умови, які не є частиною *acquis* і їх не дотримуються навіть деякі країни-члени (Граббе 1999, 8). Особливо це стосується прав меншин (Де Вітте 2000, 3; Швельнюс, розділ 3). По-друге, конкретні вимоги ЄС щодо захисту прав меншин значно змінювались залежно від країни-кандидата (див. також Швельнюс, розділ 3). Як засвідчать цільові дослідження в цьому розділі, ЄС безпелаяційно сприйняв ситуацію в Латвії, де значна частина мешканців буде ще довго позбавлена латвійського громадянства, однак жорстко критикував словацький уряд Владіміра Мечіара за його ставлення до угорської меншини, яка, між іншим, користувалась усіма правами громадян Словаччини<sup>2</sup>. Врешті, як твердить Мінешима щодо принципу верховенства права, політичні умови є настільки широкими й розмитими, що цільовий уряд може до кінця не

<sup>2</sup> Ми вдячні одному з анонімних оглядачів, який звернув нашу увагу на цей момент.

знати, яких саме змін вимагають від нього і які заходи задовольняють умови ЄС (2002). За цих умов ефективність політичної обумовленості повинна бути під питанням згідно з моделями зовнішніх стимулів та соціального навчання.

В принципі ці зауваження слушні. Однак, на нашу думку, вони не були важливими з двох причин. По-перше, загальний дефіцит визначеності було збалансовано конкретними вимогами щодо змін у державних правилах та практиках, які містилися в усіх засобах комунікації ЄС, насамперед, Позиціях Єврокомісії та щорічних звітах. Безперервне оцінювання політичної ситуації в країнах-кандидатах з боку ЄС забезпечило цим країнам досить прозорий зворотній зв'язок, щоб знати чи виконують вони необхідні умови і які наступні кроки слід здійснити в майбутньому. Таким чином, визначеність була насправді високою, хоча вона стосувалась не зовсім якості власне правил.

Але інтенсивна комунікація не наповнила умови ЄС більшою легітимністю. З іншого боку, відповідно до моделі зовнішніх стимулів, ми стверджуємо, що стимул членства був настільки сильним, що давав змогу нехтувати будь-якою турботою чи критикою країн-кандидатів щодо придатності умов ЄС. Єдиними умовами неприйняття вимог Євросоюзу були відчутні внутрішні політичні витрати, а не ефемерний брак легітимності.

### *Розмір і швидкість винагород*

ЄС запропонував членство в спільноті усім країнам, досліджуваним у цьому розділі. Тобто розмір винагород є сталим у всіх випадках і не може пояснити варіативності в рецепції правил. Мало того, навіть значні вигоди від членства в ЄС не гарантують рецепції правил, якщо внутрішні витрати для урядів зависокі. Крім цього, у разі політичної обумовленості винагороди досить віддалені. Ліберально-демократичні політичні умови є передумовою відкриття *переговорів* про вступ. Тобто навіть якщо вони виконають ці умови, країни-кандидати згодом мають пройти через цілий процес вступу і прийняти конкретніші норми *acquis communautaire* перед тим, як пожинати плоди членства в ЄС.

### *Вірогідність*

Незважаючи на те, що вірогідність погроз і обіцянок — центральна передумова будь-яких ефективних торгів, ми вважаємо, що вірогідність сама по собі не може пояснити успіху політичної обумовленості. Іншими словами, вірогідність є необхідною, але не достатньою умовою рецепції

правил. Політична обумовленість не спрацює без вірогідності, але навіть якщо вірогідність досить висока, рецепція правил залежатиме від розміру урядових витрат на рецепцію.

Загалом вірогідність була постійною рисою політичної обумовленості ЄС. По-перше, попри те, що країни-члени неправильно зрозуміли та непослідовно впроваджували деякі політичні умови, як умови членства вони не стали предметами суперечки, і тому країни-кандидати маніпулювати цими умовами не могли. Наочний приклад: Франція, яку вважають найскептичнішою країною серед членів ЄС стосовно захисту прав меншин на власній території, виявилась найактивнішою у вимогах вирішення проблеми меншин на Сході як передумови членства (див., наприклад, план Баладюра 1993 р.). По-друге, паралельна та додаткова обумовленості загалом були також високими. Політичні умови ЄС були дотичними до рекомендацій та вимог Організації безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Ради Європи (РЄ), тобто тих європейських організацій, які безпосередньо працюють над проблемами прав людини та меншин у країнах ЦСЄ. Мало того, умови підсилювались тим фактом, що НАТО висунула ті самі вимоги для вступу в організацію, що й Європейський Союз. По-третє, ми припускаємо наявність високого рівня прозорості в Європі, оскільки міжнародні організації, як і неурядові організації, проводять широкий моніторинг практик у галузі демократії та прав людини. Таким чином, (сталий) рівень єдності всередині ЄС та в міжнародному середовищі не можуть пояснити варіативності рецепції правил серед цільових країн. Навпаки, можна очікувати ефективної обумовленості в рівній пропорції для всіх.

Інколи зазначається, що ЄС не може правдоподібно погрожувати деяким країнам відмовою від допомоги чи членства, навіть якщо вони порушують його політичні умови. Для прикладу, незважаючи на грубі порушення прав людини в Чечні, Росія, враховуючи її стратегічне значення, отримала допомогу та зміцнила інституційні зв'язки з ЄС (див. Сміт 2001, 39). Щоправда, якщо йдеться про членство, то тут політичний критерій застосовується неухильно. З іншого боку, ЄС не може наділити деякі країни, такі як Білорусь чи Україна, вірогідною обіцянкою членства, навіть якщо вони виконають політичні умови (див. Правда 2001, 22-23; Сміт 2001, 37-39, 54). В нашій добірці прикладів, однак, усі країни асоціювались із ЄС і були наділені перспективою членства. Отже, в цьому разі вірогідність була високою.

Єдину ознаку варіативності в нашій добірці прикладів можна знайти у ситуації з Туреччиною: вірогідність обіцянки членства в Євросоюзі для Туреччини суттєво зростає, коли Європейська Рада офіційно наділила Туреччину статусом країни-кандидата 1999 р.

*Ідентифікація та резонанс*

Нарешті, ми стверджуємо, що ідентифікація та резонанс не можуть пояснити варіативності в рецепції правил. У загальних рисах ідентифікація з європейською та ширшою західною міжнародною спільнотою є високою в країнах-кандидатах та серед їхніх політичних еліт. «Повернення в Європу» було їхнім найважливішим орієнтиром у посткомуністичній зовнішній політиці. Однак, ми наполягаємо, що потужної ідентифікації не досить для рецепції правил, її мають доповнювати незначні внутрішні витрати на рецепцію. Крім цього, незважаючи на високий рівень загальної ідентифікації, резонанс конкретних правил може бути невеликим. Особливо це стосується прав меншин. Ми продемонструємо, що не резонанс, а витрати на рецепцію конкретних правил впливають на рівень рецепції<sup>3</sup>.

Ми підтверджуємо наші теоретичні ідеї в порівняльному аналізі (як глибинному, так і перехресному) трьох країн, кожна з яких розглядаємо у двох різних часових проміжках. Задум полягає у порівняльній статистиці, тобто ми порівнюємо умови у цих часових відрізках без пояснення, чому вони змінилися. У процесі добору прикладів для дослідження ми керувалися двома критеріями. По-перше, ми обрали «проблематичні випадки» з методологічних міркувань, що вплив політичної обумовленості буде помітнішим там, де існує значний конфлікт порівняно з випадками, де рецепція правил вимагає тільки технічної адаптації на основі нормативного консенсусу. Проблематичні ситуації легше розпізнати, тому що вони передбачають тривалі публічні дебати, їм приділяють більше уваги з боку політичних інституцій та медіа. Мало того, в цих випадках легше виокремити вплив ЄС від ендогенних перетворень, тобто змін, які б відбулись за браку обумовленості ЄС.

Однак такий вибір предмету досліджень має й свої вади<sup>4</sup>. Не беручи до уваги «легкі випадки» в аналізі, ми ризикуємо зробити дослідження упредженням щодо моделі винесення уроків, яка може інакше пояснити рецепцію правил у галузі демократії та прав людини в країнах, де Євросоюзу не потрібно застосовувати політичної обумовленості, щоб викликати зміни. З цієї причини ми обмежуємо наше вивчення до випадків початкового конфлікту, де ЄС застосовував політичну обумовленість. Ми досліджуємо вплив політичної обумовленості, а не рецепцію фундаментальних політичних норм ЄС загалом.

<sup>3</sup> В Шіммельфенніг, Енгерт, Кнобель (20036) ми стверджуємо: попри те, що резонанс не впливає на поведінкову рецепцію правил, він формує аргументовані вербальні реакції урядів країн-кандидатів на умови ЄС.

<sup>4</sup> Ми вдячні Ульріху Зедельмаєру за дискусію щодо цього.

Другим критерієм добірки випадків є варіативність незалежних змінних. Ми обрали три країни, де пробна змінна — розмір внутрішніх політичних витрат — змінилась протягом певного часу з великих до малих (чи менших) витрат. Такий вибір дає змогу нам знайти та проаналізувати впливи перетворень пробної змінної на залежну змінну (рецепцію правил), не забуваючи при цьому про деякі специфічні для кожної країни умови. Ми намагались уникнути випадків, де пробна змінна трансформувалась одночасно з однією чи кількома контрольними змінними. Врешті, у межах цільових досліджень ми проводимо різницю, де це можливо, між проблемними питаннями та їх легітимністю, з одного боку, та рецепцією правил — з іншого, збагачуючи в такий спосіб обрані випадки та варіативність.

Таблиця 2.1 містить у собі мінусові позначки, які вказують на гіпотетичний негативний вплив змінних на рецепцію правил, тоді як плюс означає позитивний ефект. На перший погляд, позначки для «рецепції правил» ідеально збігаються з позначеннями «розміру витрат на рецепцію», вказуючи на те, що розмір витрат на рецепцію є як необхідною, так і достатньою умовою для рецепції правил. Окрім цього, у більшості наших випадків вірогідність обумовленості була високою, і тому кваліфікується як необхідна, але недостатня умова для рецепції правил. Значення цієї змінної показує у ситуації з Туреччиною, де посилення вірогідності передувало рецепції правил.

На противагу цьому, змінні моделі соціального навчання (легітимність, ідентифікація та резонанс) не можна систематично пов'язувати із рецепцією правил. У наступних цільових дослідженнях ми підтверджуємо результати, зібрані у таблиці 2.1, емпіричними доказами. Цільові дослідження в основному складаються з описів негативних і позитивних позначок для незалежних змінних та рецепції правил.

## СЛОВАЧЧИНА

### *Початковий конфлікт*

У вересні 1994 р. партія Владіміра Мечіара Рух за демократичну Словаччину (РЗДС) перемогла на виборах та сформувала коаліцію зі Словацькою національною партією (СНП) та Асоціацією робітників Словаччини (АРС). Відразу після виборів коаліція обрала авторитарний курс. Понад усе вона намагалась зосередити політичну владу в руках прем'єр-міністра. Коаліція обмежила права опозиції та проводила утиски її членів; зводила наклепи, зневажала й спробувала усунути з посади президента

Міхала Ковача; нехтувала рішеннями незалежних судів; забезпечила своїм прихильникам контроль над публічною адміністрацією на всіх рівнях. Крім цього вона розширила урядовий контроль над мас-медіа, застосувала фінансовий тиск на приватні медіа та обмежила свободу преси. Врешті-решт, коаліція виявила ворожість до будь-яких автономних прав угорської меншини, що становить близько 12% населення. Коротше кажучи, політичний стиль уряду Мечіара між 1994 та 1998 рр. з певністю характеризується як «тиранія більшості» (див., наприклад, Бутора і Буторова 1999, 84; Шнайдер 1997).

### Обумовленість

Фактично одразу після виборів 1994 р. Єврокомісія висловлювала свої «сумніви та побоювання» стосовно внутрішньої поведінки нової більшості (*Agence Europe*, 7 грудня 1994 р.).

За рік, у жовтні 1995 р., *демарш* ЄС ініціював тривалу хвилю критики усіх аспектів «мечіаризму» із закликами до Словаччини як асоціативного члена ЄС виконувати свої обов'язки перед Євросоюзом. *Демарш* нагадав уряду Мечіара, що «Словаччина є асоційованою країною в процесі підготовки до вступу і... критерій схвалення на саміті в Копенгагені її стосується» (*Agence Europe*, 27 жовтня 1995). Пізніше, 1996 р., словацький уряд отримав надзвичайно чіткі сигнали того, що його шанси вступити до ЄС різко знизились. Навіть після того, як Єврокомісія та Європейська Рада вирішили не запрошувати Словаччину до переговорів про вступ 1997 р., ЄС і далі запевняв Словаччину, що вона має право стати членом ЄС і її вступ вітається. Щоправда, Євросоюз надзвичайно чітко наголошував на необхідності зміни уряду як передумови вступу (*Agence Europe*, 31 травня 1997, 15 жовтня 1997).

### Умови

Словацький випадок поєднує варіативність у пробній змінній (розмір витрат на рецепцію) зі сталим значенням для більшості контрольних змінних. Таким чином, він — вдалий приклад для дослідження впливу розміру витрат на рецепцію на саму рецепцію правил. Дещо сплутати карти може побічний вплив, оскільки ідентифікація поліпшилась разом із розміром витрат на рецепцію. Нарешті визначеність і легітимність відрізняються серед умов ЄС.

(1) *Визначеність і легітимність*. ЄС не сприйняв як загальні авторитарні тенденції у внутрішній політиці уряду Мечіара, так і його ставлен-

Таблиця 2.1 Огляд умов та результатів цільових досліджень

| Країни                   | Розмір витрат на рецепцію | Визначеність і легітимність | Вірогідність | Розмір винагород | Швидкість | Ідентифікація | Резонанс | Рецепція правил |
|--------------------------|---------------------------|-----------------------------|--------------|------------------|-----------|---------------|----------|-----------------|
| Словаччина (Мечіар)      | -                         | Змішаний                    | +            | +                | -         | Змішаний      | +        | -               |
| Словаччина (Дзурінда)    | +                         | Змішаний                    | +            | +                | -         | +             | +        | +               |
| Туреччина (1990-і рр.)   | -                         | Змішаний                    | -            | +                | -         | +             | -        | -               |
| Туреччина (з 2000 р.)    | Змішаний                  | Змішаний                    | +            | +                | -         | +             | -        | Змішаний        |
| Латвія (поч. 1990-х рр.) | -                         | -                           | +            | +                | -         | Змішаний      | -        | -               |
| Латвія (кін. 1990-х рр.) | +                         | -                           | +            | +                | -         | Змішаний      | -        | +               |

ня до угорської меншини. Згідно з моделлю соціального навчання демократична обумовленість мала би бути успішнішою, ніж обумовленість прав меншин.

(2) *Вірогідність*. Разом із іншими країнами ЦСЄ (Чеською Республікою, Польщею, Угорщиною) Словаччину завжди вважали «найімовірнішим» кандидатом для участі в першому колі розширення ЄС. Таким чином, вірогідність обіцянки членства в ЄС була відносно високою. Деякі аналітики навіть стверджують, що уряд Мечіара вважав її настільки потужною, що почав недооцінювати погрози ЄС щодо виключення Словаччини з процесу в разі невиконання політичних умов (Келлі 2004; Самсон 2001). Хоча рішення ЄС недопустити Словаччину 1997 р. до переговорів про вступ збільшило вірогідність політичної обумовленості ЄС, Євросоюз чітко вказав ще 1995 р., що Словаччина не досягне прогресу без ґрунтовних змін у внутрішній політиці. Попереджувальні сигнали були настільки чіткими й стійкими, а стратегічне чи економічне значення Словаччини для ЄС настільки малим, що можна припустити високу вірогідність обіцянок і погроз з боку ЄС.

(3) *Ідентифікація*. Ідентифікація уряду Мечіара із західною міжнародною спільнотою була, м'яко кажучи, неоднозначною. Якщо СНП та АРС були рішуче антизахідними партіями і представляли крайню праву та крайню ліву ідеологічну нішу партійного спектра Словаччини, РЗДС вважалась популістською партією, яка представляла «старішу, менш освічену та менш орієнтовану на реформи частину населення» (Бутора і Буторова 1999, 81). Вона не була ні антизахідною, ні глибоко націоналістичною спочатку, але спонукала словацький націоналізм до мобілізації його прихильників, перетворення Словаччини на власну політичну базу, оформлення коаліції із СНП (Шнайдер 1997, 20). На відміну від них, десять партій опозиційного об'єднання, які перемогли на виборах 1998 р., «підтримують (підтримували) інтеграцію Словаччини в Європейський Союз та НАТО» (Бутора і Буторова 1999, 82; Кіршбаум 1999, 600). Зрештою, образ ЄС та підтримка членства в словацькій громадській думці за стандартами країн ЦСЄ були відносно високими.

(4) *Резонанс*. Резонанс основних політичних правил ЄС у словацькому суспільстві був високим за східноєвропейськими стандартами. Підтримка демократії в Словаччині була такою ж сильною, як і в консолідованих демократіях Чеської Республіки, Польщі й Угорщини<sup>6</sup>. Мало того, словацьке суспільство сильно непокоїло погіршення ситуації з правами

<sup>5</sup> *Central and Eastern Eurobarometer*, № 8, 1998 р., [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/ceeb/ceeb8/ceeb08.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ceeb/ceeb8/ceeb08.pdf). Сайт відвідано в липні 2004 р.

<sup>6</sup> Деякі показники були навіть кращими, ніж у сусідніх країнах ЦСЄ (Станковський, Плассер, Ульрам 1998, 80, 81, 83).



людини в їхній країні. Серед усіх кандидатів на вступ до ЄС словаки розглядали політичний розвиток своєї країни найнегативнішим між 1993 та 1997 рр. (Станковський, Плассер, Ульрам 1998, 78).

(5) *Розмір витрат на реценцію.* Для уряду Мечіара ціна реценції правил була високою. Головною метою авторитарної політики Мечіара було збереження влади в потенційно мінливому політичному середовищі. Зокрема, запроваджуючи жорсткий контроль над парламентом та ізолюючи президента, він намагався уникнути репетиції подій, які сприяли поваленню його уряду на початку 1994 р. (Шнайдер 1997, 11). Мало того, поступки перед демократичною обумовленістю ЄС, особливо щодо автономії угорської меншини, поставили б під загрозу коаліцію із СНП, яка за відсутності інших партнерів була ключовою для РЗДС.

Опозиційні партії, на противагу, 1998 р. було обрано на платформі широких демократичних перетворень та західної інтеграції, і це, на додачу до запобігання поверненню до влади Мечіара, стало об'єднавчим чинником різношерстої коаліції комуністів-реформістів, християнських демократів та партій угорської меншини. Таким чином європейська інтеграція, а звідси й виконання умов ЄС, негайно постали в центрі політичних інтересів нової коаліції. З цих причин, попри глибокий конфлікт всередині коаліції, постійні загрози виходу з уряду коаліційних партій, розпад та перетворення деяких з них, уряд Прем'єр-міністра Мікулаша Дзурінди зумів вистояти свій чотирирічний термін.

### *Реценція правил*

Незважаючи на недвозначні попередження з боку Заходу та ласий шматок членства в Євросоюзі, політична обумовленість ЄС не мала великого чи тривалого впливу на поведінку уряду Мечіара. Навіть окремих найважливіший успіх західної політики обумовленості — підписання Основоположної угоди між Словаччиною та Угорщиною, яка зобов'язала Словаччину поводитись із національними меншинами відповідно до директив РЄ та наділити автономними правами своє угорське населення — була скомпрометована та неефективно впроваджена вдома. Підписана на конференції щодо Пакту стабільності у березні 1995 р., угода зустріла потужний опір з боку СНП, основного партнера по коаліції Мечіара. Словаччина, зрештою, ратифікувала угоду в березні 1996 р., але тільки після того, як уряд задумав кілька законів для вихолощення положень угоди (див., наприклад, Лефф 1997, 250; Шнайдер 1997, 20-24).

На відміну від цього, коаліційний уряд Дзурінди відразу заявив про свої зобов'язання перед установчими правилами ЄС та бажання виконати політичні умови Євросоюзу. Через кілька днів після обрання Прем'єр-міністром

Дзурінда поїхав до Брюсселя й згодом пообіцяв якнайшвидше виконати два пункти, про які йшлося в розмовах: про те, «що буде складено текст закону про мову національних меншин, і що розпочнеться розслідування у справі викрадення сина колишнього президента Ковача 1995 р.» (*RFE/RL Newslines*, 9 листопада 1998 р.). Словом, представники уряду заявили про готовність «зробити все», щоб ЄС вирішив запросити Словаччину до переговорів про вступ 1999 р. (*RFE/RL Newslines*, 28 грудня 1998 р., 22 січня 1999 р.).

В той же час нова коаліція взялася за розв'язання конституційних конфліктів та очищення від авторитарних тенденцій часів Мечіара. Наприклад, парламент відразу провів заблоковані Мечіаром вибори нового президента та відновив права парламентської опозиції. Угорщина та Словаччина легко домовились про імплементацію Основовположної угоди (*RFE/RL Newslines*, 16 листопада 1998 р.). В липні 1999 р. словацький парламент затвердив закон про мову національних меншин відповідно до рекомендацій ОБСЄ; він отримав також схвальні відгуки від ЄС (Кіршбаум 1999, 600). Зрештою, у грудні 1999 р. Європейська Рада вирішила відкрити зі Словаччиною переговори про вступ до ЄС.

### Результати

Рецепція правил у Словаччині була результатом змін в уряді. З 1994 р. до 1998 р. Словаччиною керувала коаліція, яка спиралась на авторитарні практики збереження влади і чия ідентифікація із Заходом була в кращому разі неоднозначною. 1998 р. її змістила коаліція, обрана на платформі демократичних перетворень та європейської інтеграції і, незважаючи на власну політичну гетерогенність, була єдиною в ідентифікації з західною спільнотою та прагненні досягти членства в ЄС. Тому в словацькому випадку вплив витрат й ідентифікації дещо збігаються. Однак видається, що для уряду Мечіара потенційні владні витрати на рецепцію правил були вагомішими, ніж ідентифікація з Заходом. Хоча Мечіар і не поділяв антизахідних позицій своїх коаліційних партнерів, він був готовим піти на поступки в цьому питанні, щоб залишитись при владі.

На відміну від цього, різні легітимності основних демократичних норм та норм щодо меншин не мали очікуваного впливу. В будь-якому разі уряд Мечіара пішов на серйозніші (тактичні) поступки ЄС у питаннях прав меншин, ніж стосовно загальної лібералізації, а уряд Дзурінди почав виконувати відразу обидва типи вимог ЄС.

<sup>7</sup> Інтерв'ю з членами словацької місії в НАТО, штаб-квартира НАТО, Брюссель, 18 травня 1999. Див. також Голдман (1999, 169) і Майкл Франк «Словаччина погрожує дрейфом», *Sddeutsche Zeitung (SZ)*, 15 листопада 1994.

Вірогідність обіцянок ЄС була високою протягом усього періоду дослідження, тому не може сама по собі пояснити зміну в рецепції правил. Окрім цього, видається, що суспільний резонанс, інша стала величина, також не може пояснити рецепції правил. Однак зміни в Словаччині наводять на думку, що обидва фактори, взяті разом, таки мали вплив на рецепцію правил, який наш дослідницький метод порівняльної статистики не дав змоги помітити.

Попри те, що ні вірогідність, ні резонанс не мали відчутного впливу на уряд Мечіара, опитування громадської думки показали, що вони були вагомими факторами в обранні 1998 р. уряду, орієнтованого на реформи й інтеграцію, та його переобранні 2002 р. Словаки були занепокоєні погіршенням позицій їхньої країни в Європі та її виключенням із процесу розширення ЄС. Більше стурбованості викликало тільки зростання насильства (Буторова 1998, 35; Буторова і Г'ярфасова 1998, 54, 59, 62). Крім того, опозиція пододала власну фрагментацію, здійснила все можливе для отримання максимуму голосів та ізоляції РЗДС, яка залишилась найсильнішою партією в країні.

Отже, перехід від уряду із «великими витратами/слабкою ідентифікацією» до коаліції з «малими витратами/сильною ідентифікацією», що значно поліпшив рецепцію правил, може бути частково пояснений гідною довіри політикою обумовленості, яка змусила прозахідний і продемократичний електорат замислитись про ціну уряду, який став перешкодою на шляху до західної інтеграції їхньої країни.

## ТУРЕЧЧИНА

### *Початковий конфлікт*

Турецька державна доктрина «кемалізму» частково базується на цінностях, непритаманних західній ліберальній демократії, і в багатьох випадках приводила до авторитарних внутрішніх політичних проявів, що суперечать основним європейським нормам. По-перше, через Раду національної безпеки (РНБ), яка складалася з вищих військових та цивільних лідерів країни, військові мали величезний, проте неформальний вплив на повсякденні політичні процеси (Руло 2000; Танк 2001). Вони взяли на себе самопроголошене завдання захисту принципів кемалізму в турецькій політиці. Військові чотири рази втручались у внутрішню політику з метою відновлення

<sup>8</sup> Кемалістська модель базується на шести принципах: республіканізм, націоналізм, секуляризм, реформізм, етатизм і популізм. Для чудового короткого обговорення див. Крамер (2000, 3–10).

«демократичного порядку»: 1960 р., 1971 р., 1980 р. і непрямо 1997 р. По-друге, основні права людини та верховенство закону систематично порушувались упродовж десятиліть. Туреччина підтримувала смертну кару, що суперечило європейським нормам. Поширеними були й тортури. Свобода слова та об'єднань були обмеженими, судова система характеризувалася сильним впливом військових судів, що йде врозріз із європейськими стандартами незалежного та чесного правосуддя. Зрештою, курдська меншина потерпала від жорстоких репресій та безправ'я.

### Обумовленість

Політика обумовленості стосується Туреччини так само, як і країн ЦСЄ. Попри те, що загальну перспективу членства передбачено ще в угоді про асоціацію 1964 р. (Анкарська угода, стаття 28), вона стала реалістичнішою, коли ЄС наділив Туреччину статусом країни-кандидата на саміті в Гельсінкі у грудні 1999 р. Як і країни ЦСЄ, Туреччину включили до щорічних звітів Єврокомісії, і Євросоюз пообіцяв, що переговори про вступ розпочнуться тільки-но країна виконає копенгагенські критерії. На саміті в Копенгагені у грудні 2002 р., Європейська Рада погодилась перевірити стан політичних реформ та вирішити питання відкриття переговорів про вступ у грудні 2004 р.

### Умови

На відміну від інших випадків, вірогідність збільшилась, але витрати на реценцію в Туреччині зменшились тільки частково. В результаті ми очікуємо на подальшу диференційовану, а не цілісну реценцію правил. Це не є несподіванкою, враховуючи також різний рівень легітимності та визначеності політичних умов ЄС. (Висока) ідентифікація та (низький) резонанс залишились незмінними.

(1) *Легітимність*. Як і зі Словаччиною, обумовленість ЄС стосувалася правил з різним рівнем визначеності та легітимності. Вони варіюються від скасування смертної кари, однієї з найвизначеніших та найлегітимніших європейських норм у галузі прав людини, до менш інституціоналізованих та спірніших стандартів щодо прав меншин. Норма цивільного контролю над військовими десь посередині: незважаючи на широке застосування, вона ні чітко не вказана в Партнерстві з підготовки до вступу, ні формально не інституціоналізована в *acquis*.

(2) *Вірогідність*. Хоча ЄС надав Туреччині загальну перспективу членства в угоді про асоціацію 1964 р. і ніколи прямо не відмовлявся від

свого зобов'язання, вірогідність обіцянки ЄС була сумнівною. По-перше, тривалий випробувальний період породив сумніви, чи Туреччина взагалі коли-небудь досягне вступних критеріїв. По-друге, деякі європейські лідери не тільки ставили під сумнів здатність Туреччини виконати політичні умови членства, а й взагалі статус Туреччини як «європейської країни» з культурних, історичних, географічних та релігійних міркувань. Проблема вірогідності стала особливо гострою, коли на Люксембурзькому саміті 1997 р. перші країни ЦЄС було запрошено до переговорів про вступ, а Туреччина — ні. У відповідь Туреччина тимчасово припинила свою участь у Раді Асоціації. Вірогідність суттєво посилилась, коли ЄС наділив Туреччину статусом кандидата на саміті в Гельсінкі 1999 р. і згодом почав розвивати програму підготовки країни до вступу в ЄС.

(3) *Ідентифікація*. Кемалістські еліти завжди наголошували на власній європейській ідентичності і постійно намагалися бути частиною усіх європейських організацій<sup>9</sup>. Фактично ЄС залишається єдиною головною європейською організацією, де Туреччина не є повноправним членом. Турецькі державні еліти вважають себе західними і ставляться до Заходу як до свого «угруповання» в міжнародних відносинах (Кубічек 1999а, 159). Як бачимо з їхньої реакції на відмову від кандидатури Туреччини на членство в ЄС 1997 р. в Люксембурзі, політичні еліти боляче сприйняли відчуття бути негідними членства. Крім цього, турецькому суспільству характерні сильна підтримка членства в ЄС та позитивний образ Євросоюзу загалом<sup>12</sup>.

(4) *Резонанс*. Однак ця потужна ідентифікація протиставляється очевидному браку внутрішнього резонансу правил. По-перше, роль військових як охоронців спадщини Кемала Ататюрка залишається беззаперечною. Військові традиційно користуються високим рівнем підтримки серед населення і далі є тією інституцією, якій довіряють найбільше в Туреччині (див., наприклад, Крамер 2000, 32). По-друге, захист етнічних меншин не відповідає турецькій концепції націоналізму, що робить наголос на гомогенності, єдності та неподільності держави, її населення та території. Врешті, більшість населення підтримувала збереження смертної кари (Руло 2000, 113; Шьонбом 2002).

<sup>9</sup> Прикладом є зауваження Валері Жискара д'Естена, голови Конвенту майбутнього Європи, який заявив, що приєднання Туреччини означатиме «кінець Європейського Союзу». Він твердив, що Туреччина має «іншу культуру, інший підхід, інший спосіб життя» (*Turkish Daily News*, 11 листопада 2002). Схожі думки озвучила парламентська група Європейської народної партії 1997 р.

<sup>10</sup> Див., наприклад, Національну програму рецепції *acquis* (НІРА) березня 2001 р.

<sup>11</sup> *Agence Europe*, 13, 15/16, 19 і 20 грудня 1997 р.; *SZ*, 15 грудня 1997 р.

<sup>12</sup> Див. *Applicant Countries Eurobarometer*, 2001. Цифри схожі зі словачькими показниками. Підтримка членства становить 59% (у Словаччині — 58%), у 51% респондентів склався позитивний образ ЄС (у Словаччині — 48%).

(5) *Розмір витрат на рецепцію.* Політичні вимоги ЄС були сприйняті серед кемалістських державних еліт як загроза для внутрішньої безпеки турецької держави та основ їхньої влади. Однак розмір та зміна витрат на рецепцію варіювались стосовно різних питань політичної обумовленості ЄС.

Насамперед, кемалістські еліти непокоїла перспектива дезінтеграції турецької держави (як це сталося із її попередницею, Османською імперією), якщо наділити усі меншини спеціальним статусом чи регіональною автономією (Кунігольм 1996, 358). Підливала масла в вогонь терористична партизанська війна Робітничої партії Курдистану (РПК) проти Туреччини, що робила ще проблематичнішим розгляд кемалістами питання прав меншин. Утім, витрати на рецепцію значно зменшилися, коли збройна боротьба стихла в кінці 1990-х років: після того, як турецькі військові ввіймали очільника РПК, Абдуллу Оджалана, він закликав своїх прихильників утриматись від насильства, обстоював політичне вирішення курдської проблеми та запропонував вивести своїх повстанців із турецької території (Гантер 2000, 852-59). Проблеми РПК та смертної кари були тісно пов'язані. Хоча турецький уряд запровадив мораторій на виконання смертної кари 1984 р., він зберіг за собою право стратити найголовнішого ворога держави, тобто Оджалана.

Вимоги ЄС і досі кидають виклик міцним позиціям військових. Витрати на рецепцію в цьому плані залишились високими. З одного боку, далеко не кожен політик може відкрито піддавати сумніву роль та позицію військових, не ризикуючи при цьому зазнати переслідувань. З іншого боку, кемалістські політичні еліти розглядають військових винятковим засобом захисту від загрози радикального ісламізму, як це сталося 1997 р., коли військові змусили ісламістський уряд піти в відставку та повернули до влади кемалістські партії (Дембінський 2001, 19).

### *Рецепція правил*

Протягом 1990-х років Туреччина не досягла суттєвого прогресу у виконанні політичних умов ЄС. Однак починаючи з 2000 р., вона взялася за низку політичних реформ. Теперішня (2003) картина рецепції правил виглядає змішаною.

Коли ЄС надав Туреччині статус країни-кандидата 1999 р. разом із довгим списком політичних умов, що підлягали виконанню ще до відкриття переговорів про вступ, це запустило процес законодавчих змін. Однак перші реформи в жовтні 2001 р. обмежилися лише формальними змінами, які не зачепили фундаментальних питань та політичної бази кемалістів. Формальні поступки, такі як подальше обмеження смертної ка-

ри для терористів та військових злочинців, значне збільшення кількості цивільних у РНБ, використання курдської мови на радіомовленні та телебаченні, є досі недостатніми для вимог ЄС. З іншого боку, законодавчий пакет змін у серпні 2002 р. передбачав заборону смертної кари в мирний час та культурні права для курдської меншини (запровадження курдської мови в школах, радіомовленні й телебаченні). В січні 2003 р. Туреччина також підписала 6 протокол Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (КЗПЛОС), за яким смертна кара — незаконна. Вперше ЄС у річному звіті 2002 р., а також міжнародні неурядові організації, такі як Human Rights Watch, визнали істотні зміни в цих питаннях (Єврокомісія 2002а, 46; *Turkish Daily News*, 9 серпня 2002). Незважаючи на це, Європейська Комісія підкреслила, що практичне виконання нових законів залишається проблематичним, а питання цивільного контролю над військовими потребує додаткової уваги (2002а, 47). Коротше кажучи, нам потрібно пояснити як поліпшення стану виконання умов ЄС з боку Туреччини, так і його варіативність серед проблемних питань.

### Результати

Деякі зміни, очевидно, не можуть пояснити ні виконання, ні невиконання: ідентифікація та резонанс залишилися незмінними протягом часу та серед проблемних питань. Висока ідентифікація з європейською спільнотою не сприяла сама по собі рецепції правил в 1990-х роках, а брак резонансу умов ЄС не зміг запобігти частковості в рецепції правил останніх років.

Легітимність — змінна серед проблемних питань, але не може бездоганно пояснити виконання умов. Тоді як справді відчутний прогрес було досягнуто стосовно найлегітимнішого правила, заборони смертної кари, однак найменш легітимне правило (захист меншин) відзначилось більшим успіхом, ніж значно легітимніше питання цивільного контролю над військовими. Мало того, легітимність не може пояснити зміни у виконанні умов, оскільки залишалась сталою в період дослідження.

«Витрати» та «вірогідність» є найімовірнішими кандидатами на пояснення рецепції правил у Туреччині. Без сумніву, підвищена вірогідність обіцянки членства ЄС після саміту в Гельсінкі була необхідним каталізатором змін. Але якби вона була достатньою умовою рецепції правил, вона мала б однаковий вплив на проблемні питання. Тому повна картина змін у Туреччині має базуватись на диференційованому розмірі витрат на рецепцію: чим вищі витрати, тим менш ефективною була обумовленість.

Хоча останні зміни щодо смертної кари та захисту меншин — ознака вагомого переломного моменту, внутрішні владні витрати, передбачені цими змінами, є відносно невеликими. По-перше, Туреччина вже мала

чинний мораторій на смертну кару з 1984 р. По-друге, РПК відмовилась від збройної боротьби. Враховуючи те, що більшість курдів на південно-сході не підтримують створення окремої держави (Кунігольм 1996, 357–58), визнання культурних та мовних прав, а також перспектива винесення дивідендів із мирної ситуації — історично низька ціна для розв'язання довготривалої, наболілої курдської проблеми мирними засобами. Мало того, Народно-демократична (курдська) партія (ХАДЕП), єдина «партія меншин» у Туреччині, не має жодних шансів подолати 10-відсотковий прохідний бар'єр на національних виборах.

На відміну від цього, влада військових не постраждала. Символічний крок збільшити кількість цивільних у РНБ не зменшив фактичного впливу військових. Як сказав генерал Хусейн Ківрікоглу, начальник генерального штабу, «якщо вони воліють мати 100 цивільних членів Ради Національної Безпеки, нехай так і буде. Вони попросили нас, і я сказав своїм друзям, що не буде жодних заперечень. Принаймні рішення в МГК (РНБ) приймаються не через голосування» (*Turkish Daily News*, 26 липня 2000 р.). В цілому турецький випадок підтверджує модель обумовленості в європеїзації.

## ЛАТВІЯ

### *Початковий конфлікт*

На відміну від Словаччини та Туреччини, Латвію загалом не критикували за порушення демократичних принципів. Однак її політика щодо нелатиського населення не відповідала стандартам європейських організацій із прав меншин. Латвія — балтійська країна з найбільшою часткою «носіїв російської мови», які мігрували до Латвії в рамках політики «русифікації» протягом радянських часів (Гааб 1998, 4). Коли 1991 р. Латвія стала незалежною від Радянського Союзу, парламент наділив автоматичним громадянством лише громадян міжвоєнної Латвійської Республіки та їхніх нащадків. Крім цього, уряд встановив жорсткі умови для натуралізації. Оскільки російськомовні іммігранти втратили своє радянське громадянство з розпадом Радянського Союзу, ця політика позбавила 30% населення політичних прав, а звідси й держави (Ганне 1996, 72). Протягом наступних двох років уряд впровадив низку законів щодо використання латиської мови, освіти, економічних прав, більшість із яких непрямим чином дискримінували нелатиське населення (Пабрікс 1999, 151). Ми зосереджуємось на двох центральних конфліктних питаннях: законі про громадянство та законі про мову.



*Обумовленість*

ЄС не розробив власної політики захисту прав меншин щодо Латвії, однак наслідував у цьому питанні ОБСЄ та її Верховного комісара у справах національних меншин (ВКНМ) Макса ван дер Штоля. Попри те, що ВКНМ не заперечував проти власне вимоги натуралізації «радянських іммігрантів» (включно з тестом латиської мови), він наголосив на необхідності якомога більшої лібералізації цього процесу та мовних вимог. Однак ВКНМ не міг запропонувати жодних відчутних політичних чи матеріальних винагород в обмін на виконання умов, і тому не був спроможним забезпечити гідну довіри стратегію обумовленості.

Втім, РЄ та ЄС пов'язали рецепцію правил із членством. У грудні 1993 р. РЄ заявила, що Латвія не зможе стати членом організації, якщо не змінить закону про громадянство. В копенгагенських критеріях того ж року ЄС визначив повагу до прав меншин як необхідний політичний критерій вступу. В липні 1997 р. в своїх Позиціях щодо країн-аплікантів Єврокомісія відобразила позицію ВКНМ, зазначивши, що «Латвії потрібно вжити заходів для прискорення процедур натуралізації з метою кращої інтеграції російськомовних апатридів у латвійське суспільство» (Єврокомісія 1997a)<sup>13</sup>.

*Умови*

Латвійський випадок поєднує зміну в пробній змінній зі сталими характеристиками для контрольних змінних. Таким чином, вона — ідеальний зразок квазі-експериментальних параметрів для вивчення впливу витрат на рецепцію правил.

(1) *Легітимність*. В Латвії політична обумовленість зосередилась тільки на менш легітимних правах меншин. Порівняно з іншими базовими демократичними нормами західної спільноти міжнародний консенсус щодо захисту меншин був слабким та менш формалізованим. Однак стосовно мовного питання міжнародні гравці могли покладатися на ширші та легітимніші міжнародні антидискримінаційні норми.

(2) *Вірогідність*. Відразу після здобуття незалежності 1991 р. Латвія стала на шлях прискореної інтеграції з Євросоюзом. ЄС і Латвія підписали Угоду про торгівлю та співпрацю 1992 р., Угоду про вільну торгівлю 1994 р. та Угоду про асоціацію 1995 р. Єврокомісія оцінила заявку на членство Латвії разом із іншими кандидатами з ЦСЄ в своїх

<sup>13</sup> У березні 1997 р. Єврокомісія звернулася до ВКНМ з проханням взяти участь у формуванні Позицій (*Agence Europe*, 19 березня 1997).

Позиціях 1997 р. Отже, на відміну від Туреччини для латвійського уряду не було підстав сумніватись в обіцянці членства з боку ЄС та урядів країн-членів. У той же час ЄС наголошував на важливості поваги до прав меншин загалом та рекомендаціях ВКНМ для Латвії зокрема<sup>14</sup>. Той факт, що 1997 р. Єврокомісія рекомендувала Естонію, а не Латвію для відкриття переговорів про вступ підтвердив як серйозність обіцянки членства для балтійських країн, котрих зазвичай сприймали як нероздільну групу, так і серйозність погрози виключення окремих країн із політичних мотивів. Тому ми вважаємо, що протягом цього часу вірогідність була високою.

(3) *Ідентифікація*. Панівна латвійська політична еліта беззаперечно ідентифікувала себе з західною міжнародною спільнотою протягом декількох років. Усі центристські та консервативні партії були рішуче проєвропейськими. Вони вважали Латвію частиною західної цивілізації, тому зобов'язалися провести вестернізацію економічної та політичної системи Латвії, а також інтеграцію в західні організації (Плаканс 1997, 285; Юбуліс 1996, 69; Сміт та ін. 1998, 108). Радикальні групи, які не поділяли західної орієнтації, загалом залишились слабкими в парламенті та суспільстві.<sup>15</sup> Однак результати опитувань свідчать про те, що підтримка членства в ЄС та позитивний образ Євросоюзу був стабільно низьким у латвійському суспільстві порівняно з іншими країнами-кандидатами.<sup>16</sup> Тому ми оцінили ідентифікацію як змішану.

(4) *Резонанс*. Як і в турецькому випадку, внутрішній резонанс західних норм щодо захисту прав меншин виявився низьким. Серед політичних сил, які домінували в латвійській політиці, сильні позиції зберігав націоналізм. Вони вірили в те, що нова латвійська держава повинна забезпечити виживання та відродження латиської нації, ідентичності й мови після десятиліть «русифікації». Національна травма «русифікації» й націоналістична ідеологія панівних еліт, по суті, знизили резонанс західних стандартів політики стосовно меншин (Пабрікс 1999; Вельцгольц 1998, 92–93). Однак антиросійські настрої були потужними і серед латиського населення, що пояснює, чому не існувало суспільного тиску на уряд з метою поліпшення ситуації з нелатиськими мешканцями.

<sup>14</sup> Наприклад, на засіданні Трійки ЄС з балтійськими країнами у квітні 1993 р. (*Agence Europe*, 21 квітня 1993 р.) і в Комюніке ЄС щодо проекту закону про латвійське громадянство в червні 1994 р. (*Agence Europe*, 23 червня 1994 р.).

<sup>15</sup> Коаліція між крайніми націоналістами та комуністами розпалась незадовго після виборів 1995 р.

<sup>16</sup> *RFE/RL Newslines*, 31 липня 1998 р., 18 березня 1999 р.; *Central and Eastern Eurobarometer*, № 8, 1998. Ситуація не змінилась навіть після старту вступних переговорів. Показники для обох пунктів становлять 33% згідно з *Applicant Countries Eurobarometer 2001* р.

(5) *Розмір витрат на рецепцію*. Витрати на виконання умов щодо прав меншин спочатку були високими й почали зменшуватись із середини 1990-х років. На початку десятиріччя всі уряди наголошували на небезпеці, за якої політика перегляду чинної структури громадянства могла б призвести до різких негативних змін у латвійській політиці, оскільки б посилила політичну вагу людей, які вважались прихильниками Росії (Біркенбах 1997, 21–23; Голобофф 1995, 121), загрожувала незалежності Латвії, особливо враховуючи тодішню присутність російських військ на латвійській території (Голобофф 1995, 112–15; Юбуліс 1996, 61), підривала збереження та відродження латиської культури й мови (Пабрікс 1999, 150; Вельцгольц 1998, 88; Мелвін 2000, 145). Оскільки латиші не підтримували істотних поступок нелатиському населенню, зберігався ризик значного електорального програшу для всіх урядів. Створення стабільних коаліцій у парламенті було неможливим без консервативних партій, тому пропозиція ліберальної політики щодо меншин загрожувала розпадом коаліції та втратою політичної влади<sup>17</sup>.

Але, починаючи з середини 1990-х років, латвійська політична еліта усвідомила дві речі. По-перше, ліберальна політика не спричинить масової натуралізації, оскільки більшість нелатишів не дуже й прагнули подавати заявки на громадянство. До того ж «носії російської мови» не виступали об'єднаним політичним фронтом. Тому жодних ознак майбутнього політичного перевороту не було<sup>18</sup>. По-друге, латвійська еліта розглядала успішну інтеграцію Латвії в європейські структури як гарантію незалежності країни<sup>19</sup>. Таким чином, тільки-но російські війська покинули територію, а співпраця Латвії з ЄС та НАТО поглибилась, потенційна загроза зменшилася. Крім цього, все більше громадян Латвії головним політичним пріоритетом почали вважати економічний добробут, що деякою мірою знизило ризики електоральних втрат для політиків (Бунтз 2000, 244). Словом, внутрішні витрати на рецепцію суттєво зменшились.

### *Рецепція правил*

Латвійський парламент, що має назву Сейм, постійно нехтував на практиці пропозиціями ВКНМ і схвалив їх у другій половині 1990-х років тільки тоді, коли їх прямо пов'язали з членством у ЄС. У відпо-

<sup>17</sup> В жовтні 1997 р. урядова коаліція прем'єр-міністра Гунтарса Крастса була на межі краху через питання прав меншини (див. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17 жовтня 1997 р.).

<sup>18</sup> Див. Роуз (1997, 12); і звернення президента Гунтіса Ульманіса до парламенту Латвії, 22 червня 1998 р., <http://www.am.gov.lv/en/news/speeches/1998/jun/3745>. Сайт відвідано в липні 2004 р.

<sup>19</sup> Див., наприклад, «Концепція зовнішньої політики Латвійської Республіки» 1995 р., цитовану в Юбуліс (1996, 61).

відь на систему довільних квот у натуралізації, передбаченій проектом закону 1993 р., ван дер Штоль запропонував замінити її законом, який би гарантував щорічні натуралізаційні квоти. Але в червні 1994 р. Сейм ледве вніс поправки до проекту закону, переглядаючи його тільки з метою забезпечення членства Латвії в Раді Європи, яке країни ЦСЄ розглядали як «передпокій» до ЄС і НАТО (Юбуліс 1996). Але нові умови натуралізації ще не відповідали очікуванням західних організацій. У своїх листах жовтня 1996 р. та травня 1997 р. до міністра закордонних справ Валдіса Біркавса ван дер Штоль сформулював кілька рекомендацій для подолання «стагнації натуралізаційного процесу»: зменшення натуралізаційного внеску, спрощення тестувань для нових громадян, і, насамперед, надання громадянства дітям-негромадянам та скасування натуралізаційних вікон, які дозволяли тільки фіксованій невеликій кількості апатридів набувати громадянства щороку. У своїй відповіді Біркавс намагався ухилитись та відхреститись від основних рекомендацій<sup>20</sup>.

Однак пізніше того ж року Єврокомісія опублікувала Позицію щодо Латвії, яка відображала вимоги ВКНМ. У відповідь латвійський уряд вніс на розгляд Сейму пакет законів, що частково дотримувався рекомендацій ВКНМ. 1 червня 1998 р. міністр закордонних справ Біркавс переконував парламент у необхідності виконання рекомендацій ОБСЄ, інакше Латвія ризикувала втратити союзників у Європі та Сполучених Штатах (*RFE/RL Newslines*, 2 червня 1998). Згодом того ж місяця поправки уряду було затверджено й позитивно сприйнято з боку адміністрації Клінтона та ЄС як крок до подальшої інтеграції в напрямі європейських та євроатлантичних структур (*RFE/RL Newslines*, 23 й 24 червня 1998).

Іншим випадком був латвійський проект закону про державну мову. 1998 р. Сейм розглядав законопроект, який критикували ОБСЄ та РЄ, тому що він не тільки вимагав використання державної мови в публічному секторі, а й спонукав приватні установи та підприємства у своїй діяльності застосовувати латиську мову<sup>21</sup>. В квітні 1999 р. ван дер Штоль попередив, що положення законопроекту в такій формі можуть погіршити шанси Риги на інтеграцію в ЄС (*RFE/RL Newslines*, 19 квітня 1999 р.). Фінляндія, що головувала в ЄС, підтвердила попередження, однак більшість Сейму проголосувала на користь закону. Щоправда, новий президент Вайра Віке-Фрайберга відмовилась підписувати закон і попросила парламент переглянути його відповідно до законодавства

<sup>20</sup> Див. <http://www.arts.uwaterloo.ca/MINELRES/osce/counrec.htm>.

<sup>21</sup> Див. Парламентська Асамблея Ради Європи, «Дотримуючись обов'язків з боку Латвії», Док. 8426, 24 травня 1999 р.

ЄС (*RFE/RL Newslines*, 7, 9, 15 липня 1999, 1 вересня 1999 р.). 9 грудня 1999 р., кілька днів перед тим, як саміт Європейської Ради у Гельсінкі мав ухвалити рішення про відкриття переговорів про вступ із наступною групою країн ЦСЄ, Сейм нарешті затвердив переглянутий закон. У результаті 2000 р. Латвію запросили до початку переговорів.

### *Результати*

Як показує аналіз, за гідної довіри до стратегії обумовленості ЄС, незважаючи на низьку легітимність і резонанс правил ЄС щодо захисту прав меншин, а також відносно низький рівень суспільної ідентифікації з ЄС, зменшення розміру внутрішніх витрат на рецепцію сприяли успішній рецепції правил. Щоправда, кожен важливий крок у процесі рецепції правил потребував використання конкретної прив'язки до членства в ЄС та інших регіональних організаціях.

У цьому розділі ми аналізували процес європеїзації: умови, за яких ЄС був спроможним перенести власні установчі політичні правила (демократія, верховенство права, права людини) в країни ЦСЄ. Після падіння комунізму в цьому регіоні ЄС розробив стратегію політичної обумовленості, що пропонувала країнам ЦСЄ допомогу та інституційні зв'язки за умови, що вони поважатимуть права людини та меншин і вестимуть далі процеси демократизації та демократичної консолідації. Оскільки ЄС з самого початку зайняв активну позицію, і через те, що ми зосереджувались на випадках початкового неузгодження й конфлікту правил, пояснення рецепції правил через модель винесення уроків можна відразу відкинути. Тому питання полягає в тому, чи модель зовнішніх стимулів повністю пояснює вплив політичної обумовленості ЄС, чи нам потрібно брати до уваги й модель соціального навчання.

Дослідження підтверджує модель обумовленості європеїзації. По-перше, вірогідність виявилась необхідною умовою рецепції правил. Це найкраще проілюстровано на прикладі Туреччини, де надання статусу країни-кандидата в ЄС (вірогідна обіцянка членства) спричинило хвилю безпрецедентних реформ. Але навіть у випадках зі Словаччиною та Латвією, де вірогідність була вищою від початку, фактичне викреслення країн зі списку кандидатів 1997 р. підсилювало вірогідність політичної обумовленості ЄС, що допомогло мобілізувати електорат (Словаччина) чи змусило законодавців неохоче прийняти умови ЄС (Латвія). Однак однієї вірогідності було не досить.

По-друге, розмір витрат на рецепцію є саме тим фактором, який здатний пояснити, чому навіть дуже ймовірні обіцянки членства чи погрози

виключення не змогли викликати рецепції правил. У нашій добірці випадків малі витрати на рецепцію фігурують як необхідна й достатня умова рецепції правил. Значне зменшення внутрішніх політичних витрат на рецепцію завжди передувало поліпшенню ситуації з виконанням умов: у Словаччині — це дезінтеграція коаліції, яка спиралась на авторитарні практики для збереження влади; в Туреччині — припинення збройної боротьби з РПК; в Латвії — зміна в сприйнятті натуралізації як загрози латвійській незалежності та ідентичності.

Нарешті, брак чіткості й визначеності установчих правил ЄС було компенсовано рішенням обґрунтувати їх як необхідні (*sine qua non*) умови включення, а також регулярним діалогом із країнами-кандидатами, де Єврокомісія підкреслювала, що слід зробити для виконання умов, та коли вона буде задоволена здійсненим прогресом.

Фактори моделі соціального навчання, навпаки, виявилися менш успішними при поясненні варіативності в рецепції правил. Легітимність правил взагалі не впливала на виконання умов. Те саме можна сказати і про кореляцію резонансу із рецепцією правил. Проте з наших цільових досліджень можна зробити висновок, що резонанс впливав на перебіг процесу обумовленості: де резонанс був низьким (як у Латвії та Туреччині), обумовленість спрацьовувала через міждержавні торги; де він був високим — через наділення повноваженнями внутрішніх гравців (як відображено в реакції словацького електорату на виключення Словаччини з переговорів про вступ до ЄС).

Насамкінець, ідентифікація також не мала жодного систематичного впливу на рецепцію правил. Її можна трактувати тільки як необхідну умову рецепції правил, коли обмежити політичними елітами: не було випадків рецепції правил без потужної ідентифікації панівних еліт із Європою та Заходом. Окрім цього, словацький приклад з Мечіаром додає вірогідності до припущення, що низька урядова ідентифікація має наслідком невиконання умов. Однак, якщо уважніше придивитися до словацького випадку, виявиться, що основним мотивом для прем'єр-міністра та його партії ігнорувати умови ЄС виступала не антизахідна орієнтація, а банальне бажання зберегти політичну владу. Мало того, ідентифікація не виступає достатньою умовою змін. Жоден із факторів моделі соціального навчання не може пояснити покращення рецепції правил у жодній із трьох країн.

Отже, висока вірогідність разом із низькими внутрішніми витратами на рецепцію виявились ключовими для успішної політичної обумовленості.

## Рецепція правил у галузі недискримінації та захисту меншин у Румунії, Угорщині та Польщі

Гвідо Швельнюс

Коли було схвалено копенгагенські критерії членства в ЄС для країн Центральної та Східної Європи (ЦСЕ), список політичних умов містив повагу та захист меншин. Але зміст поняття захисту меншин залишається дискусійним на міжнародній арені не тільки серед держав-прихильників та держав-противників, а й на рівні концепцій, застосування яких гарантує захист меншин. Понад те, оскільки ЄС на сьогодні не розробив єдиного стандарту в галузі меншин, який би застосовувався до усіх країн-членів, існує певна розбіжність між зовнішнім та внутрішнім застосуванням цих норм Європейським Союзом (Де Вітте 2000, 4).

Дискусійна й неесівська норма щодо захисту меншин може бути протиставлена пов'язаному, але інакшому й добре обґрунтованому стандарту Євросоюзу: вимога недискримінації є частиною *acquis communautaire* загалом, а також її адресовано певним країнам-кандидатам із проблемами в галузі меншин, зокрема які стосуються великого ромського населення в деяких країнах ЦСЕ. Мало того, ЄС застосував диференційований тиск на країни-кандидати щодо обох норм, залежно від того, чи вважались питання захисту меншин або недискримінації проблемними і важливими для безпеки (Брузіс 2003б; Г'юз і Сассе 2003; Кимліка 2001)<sup>1</sup>. Таким чином, рецепція правил досліджується як серед двох норм, так і серед країн.

---

Я вдячний редакторам, двом анонімним оглядачам, особливо Рейчел Епштайн, Маріці Лерх, Девіду Фіннемору, Міладі Анні Вахудоуї і Антьє Вінер за їхні корисні коментарі. Але відповідаю за цю версію я. Також вдячний UACES за фінансову підтримку у формі дослідницької стипендії.

<sup>1</sup> Питання, чому ЄС надав перевагу «безпековому» підходу замість принципового підходу «справедливості» до заохочення захисту меншин (Кимліка 2001, 372) і диференційованій обумовленості відповідно до ризиків безпеки, а не згідно з іншими можливими критеріями, наприклад, наближенням дати вступу, є досить цікавим. Я вдячний одному з анонімних оглядачів за те, що звернув мою увагу на цей момент. Однак його обговорення не стосується цього розділу, який досліджує рецепцію правил країнами-кандидатами, а не стратегічний вибір Європейського Союзу.

## ВПЛИВ ПРАВИЛ ЄС ТА ОБУМОВЛЕНОСТІ СЕРЕД КРАЇН-КАНДИДАТІВ

Як зазначено у вступному розділі, рецепцією правил керують ззовні або зсередини, тобто вона спирається або на активне сприяння й обумовленість з боку ЄС (моделі зовнішніх стимулів та соціального навчання), або на добровільну рецепцію правил ЄС з боку країн-кандидатів (модель винесення уроків). Оскільки політика обумовленості ЄС характеризується «підсиленням через винагороди» (Шімельфенніг, Енгерт, Кнобель 2003а, 496) і не передбачає прямого втручання чи примусу, Євросоюз рецепцією правил ніколи повністю не керує. Тому модель зовнішніх стимулів також охоплює внутрішні фактори виконання умов ЄС. Існують, однак, достатні підстави стверджувати, що у разі розширення ЄС обумовленість долає внутрішні перешкоди. Справді, складається враження, що ЄС має надзвичайно сильні позиції віч-на-віч із країнами-кандидатами. Істотна диспропорція на користь Західної Європи та брак альтернатив для країн ЦСЄ наділяє ЄС міцними позиціями на переговорах. Основні фактори, які наголошені моделлю соціального навчання, також вказують на вагомість важелів ЄС: у більшості країн-кандидатів ідея членства в ЄС характеризується високим рівнем громадської підтримки та рішучою прихильністю еліт. Закінчення холодної війни наділило західні норми ліберальної демократії та ринкової економіки високим рівнем легітимності (Шімельфенніг 2000, 124).

Перша частина цього розділу досліджує припущення моделей зовнішніх стимулів та соціального навчання, починаючи з «пропозиції» обумовленості ЄС та сприяння правилам, тобто наявності та якості умов ЄС. Основне припущення таке: чим сильнішою та чіткішою є обумовленість ЄС, тим вищою є ймовірність рецепції правил. Для того, щоб відрізнити цю гіпотезу, яка базується на визначеності правил ЄС (модель зовнішніх стимулів), від гіпотези легітимності моделі соціального навчання, потрібно додатково провести різницю між сильними та слабкими правилами ЄС. Узгодженість між чітко встановленими правилами ЄС та обумовленістю можна розглядати як міру легітимності умов ЄС. На основі цих розрізень можливі чотири комбінації:

*Сильні правила ЄС та обумовленість/сприяння:* в цьому разі як модель зовнішніх стимулів, так і модель соціального навчання передбачатимуть принаймні гарну «пропозицію» умов для рецепції правил, оскільки країни-кандидати стикаються з потужними стимулами та чіткими вимогами, а умови базуються на легітимних правилах, котрих дотримуються та застосовують усі країни-члени. Внутрішньокерована модель винесен-



ня уроків є швидше малоімовірною: якби внутрішні гравці активно шукали моделі ЄС для запозичення, чітка й тривала обумовленість з боку ЄС навряд чи була б потрібною для ініціювання рецепції правил.

*Слабкі правила ЄС, але сильна обумовленість/сприяння:* є кілька можливих прикладів правил ЄС, які не є частиною *acquis*, та стандартів, що не поділяють усі країни-члени. Один із них — це розробка умов, спеціально призначених для перехідних країн Центральної та Східної Європи, що подали заявку на членство, другий — «імпорт» правил, визначених іншими європейськими інституціями, наприклад, Радою Європи. Ймовірність рецепції правил за таких «подвійних стандартів» відрізняється в межах моделей зовнішніх стимулів та соціального навчання. З точки зору моделі зовнішніх стимулів, не варто очікувати істотної різниці у ймовірності рецепції правил порівняно з обумовленістю ЄС доти, доки умови є чіткими й визначеними, тому що тут велике значення має вигода, пов'язана з виконанням умов. У принципі, країни ЦСЄ можуть спробувати вирішити проблему за допомогою риторики, але оскільки умови ЄС наперед визначені й такі, що не підлягають переговорам, а ЄС зберігає функцію авторитетного тлумачення цих умов, немає справжніх підстав для «риторичної провокації» (Ріссе 2000, Шіммельфенніг 2000). А з точки зору моделі соціального навчання, легітимність обумовленості ЄС та умови ефективного переконання нівелюються, коли ЄС, як промоутер норм, не застосовує їх послідовно серед країн-членів чи у стосунках з третіми країнами (Франк 1990). Як і з сильними правилами ЄС та обумовленістю, модель винесення уроків не передбачатиме рецепції правил за таких умов.

*Сильні правила ЄС, але слабка обумовленість/сприяння:* якщо дотримуватися правил ЄС не вимагають чи не заохочують, то рецепція пояснюється не як така, що керується зовнішніми ініціативами чи соціальним навчанням, а як та, що повинна спиратися на внутрішні стимули. Але в цілому, звісно, будь-яке правило ЄС — частина обумовленості Євросоюзу через вимогу прийняття усього *acquis communautaire*. Однак загальна умова впровадження *acquis* є, швидше, слабкою формою обумовленості порівняно з чіткими, конкретними та постійними вимогами, за винятком, можливо, останньої стадії переговорів про вступ, коли яскраво видно прогалини в імплементації *acquis* та загрожують санкції після вступу (наприклад, порушення процедур). Враховуючи обсяг законодавства ЄС, що підлягає імплементації, цілком імовірно, що ті правила ЄС, які чітко не прописані чи не є пріоритетними з боку ЄС, ризикують втратити актуальність у планах еліт країн-кандидатів. Виходить, що, з точки зору моделі зовнішніх стимулів, рецепція правил можлива, але менш імовірна. Модель соціального навчання також передбачатиме низькі шанси рецепції правил, але не через брак легітимності (яка є високою), а через брак спроб

переконання. Модель винесення уроків, своєю чергою, принаймні вважає тиме необхідні умови для рецепції правил виконаними, хоча варто пам'ятати, що ця модель не передбачатиме рецепції, доки внутрішні фактори не скерують пошуків вирішення проблем у напрямі ЄС.

*Слабкі правила ЄС та обумовленість/сприяння:* в цьому разі будь-який вплив ЄС не може пояснити розробки правил у країнах-кандидатах. Зовнішньокерована рецепція правил є або малоімовірною, або неможливою відповідно до обох моделей зовнішніх стимулів та соціального навчання, тому що немає адаптаційного тиску чи активного намагання переконати з боку ЄС. Також бракує підстав для внутрішньокерованої моделі винесення уроків, оскільки немає таких правил ЄС, які могли б служити зразком. Якщо відбуваються зміни, вони мають пояснюватись альтернативними факторами, такими як внутрішня політика або винесення уроків із держав чи міжнародних інституцій поза межами ЄС.

Таблиця 3.1 «Пропозиція» умов для ймовірності рецепції правил

| Правила ЄС | Обумовленість ЄС або сприяння правилам  |   |
|------------|---|---|
|            | Слабка  | Сильна  |
| Слабкі     | Зовнішні стимули: (-)<br>Соціальне навчання: (-)<br>Винесення уроків: (-)         | Зовнішні стимули: (+ / -)<br>Соціальне навчання: (- / +)<br>Винесення уроків: (-) |
| Сильні     | Зовнішні стимули: (- / +)<br>Соціальне навчання: (- / +)<br>Винесення уроків: (+) | Зовнішні стимули: (+)<br>Соціальне навчання: (+)<br>Винесення уроків: (-)         |

### НЕДИСКРИМІНАЦІЯ ТА ПРАВА МЕНШИН: МІЖНАРОДНІ НОРМИ, ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ТА ПРАВИЛА ЄС

У цьому розділі недискримінацію та спеціальні права меншин ми розглядаємо як дві різні норми. Ці норми не обов'язково суперечать одна одній і можуть поєднуватись у комплексному підході до захисту меншин (Інститут відкритого суспільства 2001, 16), але різницю між ними можна знайти. По-перше, недискримінація є загальним принципом прав людини (тобто «належність до національної меншини» — тільки одна серед багатьох причин для усунення дискримінації), тоді як спеціальні права меншин є груповими, тобто спрямовані на конкретних людей чи групи людей.

По-друге, якщо недискримінація прагне ліквідувати усі перешкоди на шляху до користування рівними правами та повної суспільної інтеграції осіб, що належать до меншин, то спеціальний захист меншин вимагає постійних дій держави на підтримку конкретної групи меншини для збереження її ідентичності та запобігання асиміляції. Тому недискримінація<sup>2</sup> в основному є негативним правом, а захист меншин — позитивним. По-третє, недискримінацію головним чином розглядають як індивідуальне право. На відміну від цього питання, чи спеціальні права меншин слід розглядати як індивідуальні або колективні права, тобто як права, надані особам, що належать до меншин (наприклад, освіта рідною мовою чи використання її як офіційної), чи як права, надані власне групам у формі самоврядування, автономії, самовизначення залишається дуже дискусійним. Отже, норму спеціальних прав меншин можна далі теоретично поділити на концепції індивідуального та колективного захисту меншин<sup>3</sup>.

### *Правила та обумовленість ЄС у сфері недискримінації*

Недискримінація була від самого початку фундаментальним принципом Європейського Співтовариства у формі гендерної рівності та усунення дискримінації на основі національності між країнами-членами. Мало того, попри те, що установчі договори не містили положень щодо захисту прав людини, Суд Європейських Спільнот (ЄС) встановив свою компетенцію в галузі прав людини в межах прецедентного права, що згодом було кодифіковано в Маастрихтській угоді через впровадження статті F (зараз стаття 6) в «Угоді про Європейський Союз» (УЄС) (Беттен і Гріф 1998, 56–59).

Починаючи з Амстердамського договору, рамки недискримінації були розширені на випадок етнічної та расової дискримінації: стаття 13 «Договору про заснування Європейського Співтовариства» (ДЗЄС) надає право Співтовариству «вживати потрібних заходів для боротьби з дискримінацією на основі статі, расового чи етнічного походження, релігії чи вірувань, недієздатності, віку чи сексуальної орієнтації». На

<sup>2</sup> Хоча інтерпретація принципу недискримінації змінилася з формального до змістовного прочитання, що дає змогу «позитивній дискримінації» [affirmative action] протидіяти фактичній нерівності (Торнберрі 1991, 126), завдання недискримінації та захисту меншин залишаються різними: позитивні заходи в рамках недискримінації є, за визначенням, тимчасовими і їх використовують для усунення основних відмінностей, тоді як спеціальні права меншин є по суті перманентними й мають на меті збереження окремішності групи меншини.

<sup>3</sup> Для ознайомлення з концепціями колективного захисту меншин, див. Бруннер (1999) і Ніверт (1996).

підставі цього була прийнята Директива про однакове ставлення до людей, незважаючи на їхнє расове чи етнічне походження, що згодом дістала назву «Директива про расову рівність» (Директива Ради 2000/43/ЄС; ОJ L180, 19 липня 2000, 22–26). Мало того, «участь національної меншини» була включена в недискримінаційну статтю 21 Хартії фундаментальних прав.

Таким чином можна припустити, що недискримінація — чітка та добре обґрунтована норма на рівні ЄС. До того ж, вона широко відображена й на міжнародному рівні, зокрема в Загальній декларації прав людини та в Статуті ООН; у статті 26 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (ПГПП), яка забороняє дискримінацію на основі раси та національного походження; у Конвенції ООН про ліквідацію усіх форм расової дискримінації (КЛРС); у статті 14 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (КЗПЛС) Ради Європи, яка містить згадку про національні меншини в загальному недискримінаційному ключі.

Недискримінація є також частиною обумовленості ЄС, однак тут існує деяка варіативність стосовно її сили у різних країнах ЦСЄ. З одного боку, на всі країни-кандидати поширюється загальна вимога повної рецепції *acquis*, тому усі вони стикаються із загальним зобов'язанням розвивати недискримінаційне законодавство, зокрема, що стосується впровадження Директиви про расову рівність. З іншого боку, звіти Єврокомісії містять чіткі й постійні вказівки на дискримінацію ромського населення в певних країнах-аплікантах, де ситуація з цією меншиною вважається особливо проблемною. Тому можна провести різницю між загальною, але скоріше слабкою та невираженою обумовленістю (принаймні до часу останньої стадії вступного процесу) для всіх кандидатів та стабільно сильною й яскраво вираженою обумовленістю в «проблематичних» випадках.

### *Правила та обумовленість ЄС у сфері захисту меншин*

На відміну від принципу недискримінації, ЄС не розробив стандартів у галузі меншин у своєму внутрішньому законодавстві, а країни-члени не керуються єдиним європейським стандартом (Пентассугліа 2001; де Вітте 2000; Тоггенбург 2000). У вступних умовах критерій меншин також залишився слабковираженим, неспроможним окреслити чіткий та єдиний стандарт для всіх країн-кандидатів. Це частково пояснюється тим, що, попри значні зусилля ООН, ОБСЄ, Ради Європи в розробці стандартів у галузі меншин після холодної війни, вони досі залишаються суперечливими нормами, щодо яких не існує міжнародного консенсусу, і вразливими до цілого ряду інтерпретацій.

За відсутності власних правил захисту меншин, ЄС в основному звертається до стандартів, розроблених іншими європейськими організаціями. Якщо спочатку ці звернення стосувались політично зобов'язувальних норм НБСЕ/ОБСЕ та спеціальних вимог, що впливали з рекомендацій Верховного комісара ОБСЕ у справах національних меншин (який часто закликав до міжнародних стандартів, але на практиці керувався індивідуальним підходом для запобігання кризової ситуації (Брузіс 2003б, Г'юз і Сассе 2003; Кимліка 2001)), то стандарт, якого очікують від країн-аплікантів, впливає з «Програми 2000», де наголошується, що «низку документів, які регулюють захист національних меншин, було прийнято Радою Європи, зокрема Рамкову конвенцію про захист національних меншин та рекомендацію 1201, ухвалену Парламентською Асамблеєю Ради Європи 1993 р. Остання, хоч і не зобов'язує, проте рекомендує визнавати колективні права, тоді як Рамкова конвенція захищає індивідуальні права осіб, що належать до груп меншин» (Єврокомісія 1997б, 44).

Якщо Рекомендацію 1201 відкинули як додатковий протокол до КЗПЛОС якраз через те, що вона включала колективні положення у формі територіальної автономії, то індивідуалістичний підхід, який взяла на озброєння Рамкова конвенція, допоміг кодифікувати максимально досяжний стандарт, як і у сфері недискримінації, котрий підтримують принаймні більшість європейських країн (Блюменвітц і Поллек 2000, 45). Відповідно, зовнішнє сприяння ЄС колективним правам меншин послабшало протягом вступного процесу, змістився також і центр уваги разом із міркуваннями безпеки, що лежать в основі заохочення захисту меншин у країнах ЦСЄ: від захисту національних меншин, як засобу проти загрози етнічних конфліктів, до питань недискримінації для запобігання масовій міграції, особливо що стосується ромського населення (Г'юз і Сассе 2003; Кимліка 2001).

Підсумовуючи, слід сказати, що захист меншин не є правилом Євросоюзу, й у вступних умовах воно — слабе правило, що не керується єдиним стандартом, а обумовленість досить сильно варіюється серед країн-кандидатів. Деякі країни з проблемними ситуаціями в галузі меншин є предметом постійної уваги, вони стикаються з чіткими й визначеними, хоча не обов'язково легітимними, вимогами ЄС; інші — особливо з невеликими, а отже, «непроблемними» меншинами — повинні виконати загальні умови критерію меншин і не переймаються жодними конкретними вимогами.

## РЕЦЕПЦІЯ ПРАВИЛ У РУМУНІЇ, УГОРЩИНІ ТА ПОЛЬЩІ

Наступна частина розділу висвітлює огляд імплементації законодавства у сфері недискримінації та спеціальних прав меншин у трьох країнах-кандидадах, аби визначити, чи привела, і до якої міри, політика обумовленості ЄС до такого законодавства у цих країнах, яке відповідає *acquis* або вимогам вступних критеріїв ЄС<sup>4</sup>. Добірка випадків керується варіативністю незалежних змінних, тобто правил ЄС та обумовленості. Перший вимір стосується того, про що йшлося в попередній частині розділу, а саме: недискримінація вважається сильним та яскраво вираженим правилом Євросоюзу, тоді як права меншин є суперечливими та невизначеними на рівні ЄС.

Добірка країн у такому разі здійснювалась відповідно до варіативності в силі та визначеності обумовленості ЄС: Румунія перебувала під яскравим та постійним тиском, щоб забезпечити виконання спеціальних прав меншин та заходів для усунення дискримінації ромів; Угорщина є змішаним випадком, де адресувалось тільки ромське питання, тоді як стандарти захисту меншин вважали достатніми і навіть зразковими; Польща зіткнулася зі слабкою обумовленістю в двох сферах. Відповідно до зосередження на «пропозиції» моделі обумовленості, ці випадки охоплюють усі чотири комбінації правил ЄС та обумовленості. Вони не стосуються перевірки внутрішніх змінних, оскільки ті сильно відрізняються в межах трьох країн<sup>5</sup>. Внутрішні фактори, однак, можна застосувати як альтернативне пояснення тієї варіативності, відповідь на причини якої не знайшла гіпотеза «пропозиції».

Таблиця 3.2 Правила ЄС та обумовленість у Румунії, Угорщині та Польщі

| Правила ЄС | Обумовленість ЄС або сприяння правилам |                                    |
|------------|--|------------------------------------|
|            | Слабка                                 | Сильна                             |
| Слабкі     | Права меншин: Угорщина, Польща         | Права меншин: Румунія              |
| Сильні     | Недискримінація: Польща                | Недискримінація: Румунія, Угорщина |

<sup>4</sup> Зосередження тільки на законодавчих заходах передбачає суто формальну концепцію рецепції правил, яка далеко не рівнозначна фактичній імплементації чи сприйняттю в суспільстві, для яких необхідна соціальна інтерналізація на додачу до законодавчої (Кох 1997). Це також не означає, що ситуація з меншинами є докорінно кращою у країнах з чинним законодавством у галузі меншин порівняно з державами, де таких законів немає.

<sup>5</sup> Вони тим більше не мають стосунку до розміру меншин, який різний у кожному з трьох випадків. У відношенні до анонімних критиків за те, що звернув мою увагу на цей момент. Розмір меншини у широкому сенсі не стосується вибору концепції захисту меншин. Однак він може дещо коригувати «пропозицію», оскільки великі меншини вважаються набагато «проблематичнішими» з боку ЄС і, таким чином, спонукають до сильнішої обумовленості згідно з міркуваннями безпекової диференціації, а також, як внутрішній фактор, позначатись на формі витрат на рецепцію.

*Румунія*

Як держава зі значними внутрішніми (понад 10%) та невеликими зовнішніми меншинами<sup>6</sup>, Румунія традиційно належала до опонентів захисту меншин (Бартш 1995; Гоффманн 1992). Мало того, відносини між державою та її меншинами можна охарактеризувати як концептуальне зіткнення між «унітарною й неподільною національною державою» та радикальними вимогами колективного захисту й автономії угорської меншини (Шафір 2000)<sup>7</sup>. Беручи до уваги ці внутрішні конфліктні обставини, позитивні результати, досягнуті з середини 1990-х років, найкраще можна пояснити сильним і тривалим сприянням захисту меншин з боку міжнародних організацій з яскравою прив'язкою до обумовленості ЄС (Келлі 2001; Рам 2001). Однак найґрунтовніше поліпшення з'явилося тільки після виборів 1996 р., коли попередній уряд, який великою мірою спирався на підтримку націоналістичних сил, замінила демократична й рішуче прозахідна коаліція, яка включала Угорську партію (схожі події відбулись у Словаччині; див. Шіммельфенніг, Енгерт, Кнобель, розділ 2).

Крім того, існували певні стримувальні фактори ефективності обумовленості ЄС, пов'язані з суперечливою природою норм у галузі прав меншин та їх резонансом усередині країни. Вони найочевидніші у невдалій спробі заохочення колективних стандартів у галузі меншин через міжнародний тиск та обумовленість за умови сильного внутрішнього опору. Хоча Румунія прийняла Рекомендацію 1201, спочатку при вступі до Ради Європи, а згодом у двосторонній угоді з Угорщиною (підписаній під міжнародним тиском та обумовленістю ЄС), вона відсинула ідею колективних прав та автономії, яку містив документ, наполягаючи на додатковій примітці в договорі (Рам 2001, 72). Таку інтерпретацію критикували західні організації, Угорщина та сама угорська меншина. Це тлумачення, однак, могло бути виправданим на основі чинного європейського стандарту, відображеного у Рамковій конвенції, тому врешті-решт з ним змирились. З іншого боку, з метою збереження добросусідських відносин між двома країнами, ЄС рішуче стримував Угорщину від подальшої активної підтримки колективних прав меншин та автономії для угорської меншини в Румунії (Вільямс

<sup>6</sup> Єдина значна група етнічних і мовних румунів за кордоном - це молдавани у Республіці Молдова, де вони не є меншістю, а, фактично, більшістю населення.

<sup>7</sup> Фрази взяті зі статей 1/1 та 4/1 Конституції Румунії від 21 листопада 1991 р.; цитовано у Андрееску 2001, 273. Таким чином, конституція не містить положень щодо колективного захисту меншин, незважаючи на обіцянки нового посткомуністичного уряду «гарантувати індивідуальні та колективні права й свободи етнічних меншин» (Шафір 2000, 102; Тонтч 1999, 235). Але вона містить пункт про позитивний індивідуальний захист меншин (стаття 6), який, щоправда, обмежується твердженням, що «застережні заходи... повинні відповідати принципам рівності й недискримінації щодо інших румунських громадян» (стаття 6/2).

2002, 239), а пізніше відклав Рекомендацію 1201 на другий план, остаточно підтримавши індивідуалістичний підхід Рамкової конвенції.

У наступні роки увага ЄС змістилася зі спеціальних прав меншин на питання дискримінації, особливо стосовно ромського населення. Єврокомісія у звіті 2000 р. дійшла висновку, що «ставлення до меншин у Румунії є двояким. Брак прогресу у подоланні дискримінації ромів став предметом попередніх регулярних звітів, але проблеми досі ефективно не вирішено. З іншого боку, низка успішних ініціатив відчутно покращила ставлення до інших меншин» (Єврокомісія 2000e, 24-25). Таким чином, ЄС чітко підкреслив недискримінацію як елемент, якого бракує у румунській системі захисту меншин. Румунський уряд відреагував на цю оцінку прийняттям Декрету про запобігання та покарання усіх форм дискримінації у листопаді 2000 р., який «наділяє Румунію найвичерпнішою системою антидискримінації серед країн-кандидатів ЄС» (Інститут відкритого суспільства 2001, 393) і містить багато аспектів Директиви про расову рівність. Відтак у звіті Єврокомісії 2001 р. його оцінено як найбільше досягнення (Єврокомісія 2001ф, 22).

Підсумовуючи, слід зазначити, що законодавство у галузі захисту меншин та недискримінації в Румунії великою мірою ініційоване зовнішньою обумовленістю та сприянням правилам, особливо з боку ЄС. Однак керована ззовні рецепція правил обмежувалась концепціями захисту меншин, що знайшло свій відгук серед румунських інституцій, підтверджуючи, що «ставлення до індивідів, а не до груп, як предмета законодавства з прав меншин, було постійним протягом останнього десятиліття» (Горват і Скакко 2001, 253). Це індивідуалістичне захоплення не змінило навіть поєднання мобілізації меншини, підтримки рідної держави та обумовленості ЄС.

### *Угорщина*

Що стосується захисту меншин, то Угорщину важко розглядати зразком перенесення західних норм у будь-якому істотному значенні. Система захисту меншин, гарантована конституцією і конкретизована Законом про меншини 1993 р., була добре розвиненою ще до того, як ЄС сформулював критерій меншин у вимогах вступу. Мало того, Угорщина тривалий час була промоутером прав меншин і, фактично, головним прихильником актуалізації цього питання на міжнародній арені після 1989 р. З іншого боку, Угорщина зазнала невдачі у своїх намірах «інтернаціоналізувати» власні стандарти колективного захисту меншин, враховуючи переважно ліберально-індивідуалістичний характер сучасних європейських та світових норм прав людини й рішуче несприйняття колективних прав меншин у деяких країнах Західної Європи.



Своєрідний угорський підхід до проблеми меншин пояснюється двома причинами. Перша — це специфічна ситуація з меншинами всередині Угорщини. Не тільки існування великих зовнішніх меншин, тобто побратимів-угорців, що формують меншини в сусідніх країнах, і відносно низький відсоток внутрішніх меншин (Пріс 1998; Бартш 1995)<sup>8</sup>, а й той факт, що зовнішні меншини є територіально згрупованими, тоді як внутрішні меншини — розсіяними, добре інтегрованими та, до певної міри, асимільованими (Крісзан 2000, 247) — усе це пояснює сильне бажання заохочувати колективні права. По-друге, наріжний камінь цієї системи — інтелектуальна традиція, що базується на ідеї «персональної автономії», яку вперше було запропоновано як модель в Австро-Угорській імперії та згодом суттєво допрацьовано угорськими вченими (Крісзан 2000)<sup>9</sup>. Таким чином, рушійною силою розвитку угорської системи захисту меншин виявилися внутрішні умови та усталені практики, а не європейські норми. Але, оскільки рівень захисту меншин в Угорщині сприймається вищим за європейські стандарти, цієї концептуальної різниці не критикували в оцінках ЄС.

Виятково внутрішні фактори, які пояснюють угорську систему захисту меншин, стають важливими при вивченні впливу ЄС тільки в поєднанні з оцінкою угорського досвіду щодо недискримінації. Угорська конституція містить загальний пункт щодо недискримінації, кілька законів — антидискримінаційні статті, але загального антидискримінаційного закону не існувало, а неурядові організації наголошували, що, крім несистемності, «угорська антидискримінаційна нормативно-правова база досить неефективна» (Інститут відкритого суспільства 2001, 224). Питання дискримінації ромів неодноразово порушувала Єврокомісія, починаючи з позиції щодо вступу і далі в щорічних звітах. Мало того, боротьбу з дискримінацією ромів було включено у вступне співробітництво. Тому ідея недискримінації підтримувалась не тільки чіткими європейськими стандартами, а й стійкою обумовленістю ЄС.

Цих вимог, щоправда, не було негайно враховано в антидискримінаційному законодавстві. Попри те, що Омбудсмен з питань меншин запропонував проект закону, міністр юстиції категорично відкинув 2000 р. запровадження нового законодавства у цій сфері після того, як Конститу-

<sup>8</sup> Кількість внутрішніх меншин в Угорщині є невеликою щодо кількості угорців, які живуть за кордоном, хоча досягає 10% (включно з ромами), тобто становить майже еквівалентний відсоток меншин у Румунії.

<sup>9</sup> Персональна автономія як форма колективного захисту меншин є аналогом територіальної автономії. За територіальної автономії права на самоврядування надають територіальному (локальному чи регіональному) органу влади, де меншина чисельно домінує. На відміну від неї, персональна автономія закріплює ці права за персональним органом влади, тобто організацією, в якій усіма членами є особи, що належать до меншини (Бруннер 1999).

ційний Суд вирішив, що таке законодавство було непотрібним. Зовнішній тиск щодо необхідності імплементації антидискримінаційних елементів, здавалось, спочатку був реінтерпретований і «перетворений» на заходи в рамках позитивно оціненої системи колективного захисту меншин. Це було підсилено позицією Єврокомісії, яка зауважила що, незважаючи на правові вади, Угорщина виконала короткострокові вимоги у цій сфері (Інститут відкритого суспільства 2001, 218). Врешті, рецепція правил відбулась, але зі значним запізненням порівняно з Румунією. Тільки 22 грудня 2003 р., якраз перед вступом, було прийнято вичерпний Закон про рівне ставлення та сприяння рівним можливостям.

### Польща

Обумовленість ЄС щодо прав меншин та недискримінації стосовно Польщі була слабкою, оскільки протягом вступного процесу Європейська Комісія вважала політичний критерій виконаним. Попри це, неурядові організації характеризували польське недискримінаційне законодавство як «далеко не відповідне вимогам Директиви про расову рівність ЄС» (Інститут відкритого суспільства 2001, 346). Конституція містила загальне недискримінаційне положення, але законодавства, яке б зосереджувалось на расовій дискримінації, фактично не існувало. Втім, це не дуже непокоїло ЄС. Важливим було те, що, незважаючи на правові негаразди, питання недискримінації не мало зв'язку з ситуацією дуже малої і тому «непроблемної» ромської спільноти, що «не було центральним предметом у переговорах про вступ Польщі та ЄС» (Інститут відкритого суспільства 2001, 345). Варто зробити висновок, що слабкий зовнішній тиск на Польщу у сфері недискримінації призвів до нехтування цього питання у польському внутрішньому законодавстві, незважаючи на «міцність» та чіткість цієї норми ЄС. Рецепція правил відбулась тільки частково, безпосередньо перед вступом та з метою імплементації *acquis*, у формі прийняття нового Трудового кодексу (прийнятий 14 листопада 2003 р.), що охоплював основи й типи дискримінацій, висвітлених у директивах ЄС<sup>10</sup>.

У сфері прав меншин дарма було очікувати на рецепцію правил (немає внутрішньокерованої розробки правил), враховуючи те, що в цьому разі малий тиск ЄС поєднувався зі слабковизначеними правилами. Справді, після того як зовнішні побоювання — особливо з боку Німеч-

<sup>10</sup> Крім цього, до питання дискримінації ромів недавно звертались у Комітеті Сейму з питань національних та етнічних меншин, а також в урядовій програмі «Małopolska», прийнятій 2001 р. для підтримки невеликої ромської меншини в цьому регіоні (Фермеерш 2003).

чини — швидко вирішили через двосторонні угоди (Лодзінський 1999; Молек 1994), і вжили деяких законодавчих заходів щодо привілейованого представництва та освіти для меншин, розробка повноцінного законодавства з питань меншин була (і досі залишається) повільною та суперечливою (Фермеерш 2003, 19-20). Однак навіть польське небажання ратифікувати Рамкову конвенцію, яку ЄС розглядає як головний європейський акт у сфері прав меншин, зустрівало жорстку критику<sup>11</sup>.

Польський випадок в цілому підпадає під модель зовнішніх стимулів, але залишається загадкою пояснення появи концепції захисту меншин, зафіксованої в конституції та запропонованої в (досі не завершеному) проекті Закону про меншини. Концепція описана як така, що керується принципом «позитивної підтримки й захисту індивідуальних прав осіб, котрі належать до меншин (позитивний індивідуалістичний підхід)», базуючись на стандартах ОБСЄ та Ради Європи» (Лодзінський 1999, 1). Цей наслідок, очевидно, не є результатом зовнішнього тиску, також його не можна пояснити внутрішніми чинниками, оскільки ніякі чіткі національні преференції щодо моделі спеціального захисту меншин не можуть впливати ні з ситуації з меншинами, ні з національних інституцій чи пережитків минулого<sup>12</sup>. Не маючи усталеного погляду на ситуацію, польська політична еліта зіткнулась з високим рівнем невпевненості щодо необхідної форми захисту, коли проблема меншин «виплила на поверхню» 1989 р., оскільки виявилась знеацька захопленою мобілізацією меншин, які, на її думку, були маргінальними чи навіть неіснуючими (Лодзінський 1999, 3). У свою чергу, меншини самі, по суті, не усвідомлювали, якій концепції захисту надати перевагу (Гоуріч 2001, 255–56).

<sup>11</sup> Хоча Польща підписала Рамкову конвенцію 1995 р. першого ж можливого для підписання дня, парламент почав розглядати документ для ратифікації тільки 1999 р. Конвенцію було схвалено парламентом у грудні 2000 р. і вона набула чинності в квітні 2001 р. Таким чином, у цьому плані Польща стала однією з останніх країн-аплікантів (тільки Латвія досі її не ратифікувала, за що дістає великі порції критики від ЄС). Як приклад майже неіснуючої критики ЄС можна навести твердження у звіті 2000 р.: «Польща ратифікувала основні конвенції в сфері прав людини за винятком Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин... і володіє визначним набором необхідних міжнародних і конституційних гарантій захисту меншин та прав людини» (Єврокомісія 2000б, 57).

<sup>12</sup> Оскільки Польща має невеликий рівень внутрішніх меншин (3-5%), а її зовнішні меншини мають невелику користь із міжнародного захисту меншин, бо їх не визнають меншинами (наприклад, у Німеччині), неможливо простежити чіткої преференції за чи проти колективних прав меншин (Бартиш 1995). Польська історія містить широкий спектр різних досвідів, пов'язаних з меншинами, починаючи з толерантної багатонаціональної федерації ранньомодерного часу, через проблемний міжвоєнний період і до комуністичної епохи, коли Польща, фактично, перетворилась на гомогенну національну державу, яка заперечувала існування меншин на її території. В той час як усі три досвіди використовують (позитивно чи негативно) як аргументи в польському дискурсі, вони все ж таки не сприяють формуванню чіткої позиції на користь індивідуальних чи колективних прав меншин.

## ОБГОВОРЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ: ВАЖЛИВІСТЬ ВНУТРІШНІХ ФАКТОРІВ ТА РЕЗОНАНСУ НОРМ

Висновки проведених цільових досліджень підсумовуються так: по-перше, яскраво виражена й визначена обумовленість відіграла важливу роль. В усіх трьох випадках, де вона застосовувалася (права меншин і недискримінація в Румунії, недискримінація в Угорщині), відбувалася рецепція правил певного виду. По-друге, легітимності та правил ЄС самих по собі виявилось не досить. Існування чіткого й добре встановленого стандарту ЄС у галузі недискримінації не активізувало внутрішньокерованої рецепції правил у польському випадку. Тільки в останній момент перед вступом, коли вимога імплементації *acquis* стала першочерговою, відбулася часткова рецепція правил. По-третє, брак легітимності не перешкодив рецепції правил. Суперечлива природа прав меншин і проблема подвійних стандартів з боку ЄС не призвели до неузгодження умов у румунському випадку.

Хоча ці результати великою мірою підтримують модель зовнішніх стимулів, цільові дослідження також викликають певні сумніви щодо пояснювальної здатності аргументів винятково з боку «пропозиції» і вказують на важливість внутрішніх факторів. У випадках рецепції правил у відповідь на чітку обумовленість, питання успішного румунського опору положенням колективних прав меншин та затримки рецепції правил у галузі недискримінації в Угорщині залишаються відкритими. В цих ситуаціях внутрішні фактори фігурують як проміжні змінні, тому що «вплив міжнародних норм завжди відбувається крізь призму внутрішніх структур та внутрішніх норм, що можуть спричиняти важливі відхилення у виконанні та інтерпретації цих норм» (Фіннемор і Шиккінк 1998).

Моделі, що зосереджуються на зовнішньокерованій рецепції правил, наголошують на двох групах внутрішніх факторів: витрати на рецепцію та носії вето у моделі зовнішніх стимулів і резонанс у моделі соціального навчання. Докази, представлені у цільових дослідженнях, свідчать про доповнювальний, а не конкурентний характер цих факторів. А щодо прав меншин у Румунії, то високі витрати на рецепцію та опір носіїв вето колективним правам меншин можна раціонально пояснити великим розміром та концентрацією угорської меншини. Неохоче сприйняття індивідуальних прав меншин можна розглядати як компроміс між «максималістською» угорською вимогою колективних прав меншин та «мінімалістською» унітарною позицією румунського уряду. Резонанс також

підтримує це раціональне пояснення, чому індивідуальні права меншин були припустимим компромісним розв'язанням проблеми з румунської точки зору.

Щодо випадків недискримінації досить показовим є порівняння часових проміжків прийняття відповідного законодавства в Румунії, з одного боку, та в Польщі й Угорщині — з іншого: якщо затримку в Угорщині було спричинено носіями вето (наприклад, Конституційним Судом), що протидіяли рецепції правил, резонанс, здається, здатен краще пояснити, чому впливові гравці не вважали потрібними законодавчі кроки у напрямі недискримінації, обираючи в якості альтернативи вирішення ромської проблеми в рамках системи колективних прав меншин, допоки постійний тиск ЄС та внутрішнє лобіювання не змінили цього рішення. Майже одночасна рецепція правил в Угорщині (де протягом усього вступного періоду висували вимоги протидії дискримінації ромів) та Польщі (де річ була не в цьому) якраз перед датою вступу свідчить про те, що на останній стадії загальна вимога рецепції *acquis* ЄС (що була визначена як низька обумовленість) дістала вирішальний поштовх. У Румунії, з іншого боку, впровадження законодавчих документів у сфері недискримінації відбулось не тільки у відповідь на вимоги ЄС, а й відповідно до внутрішніх норм, зокрема конституційних. Теза про те, що об'єктивні витрати на рецепцію були вищими в Угорщині, ніж у Румунії, виглядає менш переконливою.

Внутрішні фактори — це альтернативні пояснення, коли не очікується рецепції правил жодною з запропонованих моделей через брак як власне правил ЄС, так і активного сприяння правилам чи обумовленості. Найпоказовіший приклад — ситуація з правами меншин в Угорщині. Тут внутрішні інституції та усталені практики повністю пояснюють розробку правил, незалежну від будь-якого впливу ЄС. Це не суперечить моделям зовнішніх стимулів чи соціального навчання, оскільки обумовленості та сприяння правилам може не бути саме через те, що рецепція правил відбулась заздалегідь завдяки внутрішнім факторам. До того ж, брак зовнішніх стимулів чи активного намагання переконати жодним чином не перешкоджає чи запобігає внутрішньокерованій розробці правил. Однак пояснення такого типу розробки правил лежить поза рамками цих моделей.

Знову ж таки, раціоналістичні (витрати на рецепцію, носії вето) та конструктивістські (резонанс, ідейна спадщина) фактори, очевидно, доповнюють одні одних серед внутрішніх пояснень. Якщо схильність до колективних прав меншин в Угорщині з її великою зовнішньою та малими внутрішніми меншинами — сумісна з раціональними міркуваннями, а політичний консенсус щодо цього питання свідчить про брак носіїв вето, то винятково раціоналістичний аналіз залишає відкри-

тим питання розробки специфічної концепції меншин (Гарретт і Вайнґаст 1993)<sup>13</sup>. Це найкраще пояснюється через звернення до резонансу та ідейної спадщини, такої як концепції меншин часів Австро-Угорської імперії. Щоправда, у польському прикладі з правами меншин, навіть враховуючи те, що цей тип внутрішнього макропояснення не дає відповіді на головну загадку, на відміну від Угорщини, й близько не існує чіткої внутрішньої преференції.

Таблиця 3.2 Пояснювальні фактори та результати рецепції правил

|           |                 | Обумовленість<br>(визначеність) | Правила ЄС<br>(легітимність) | Внутрішні фактори<br>(резонанс) | Рецепція правил  |
|-----------|-----------------|---------------------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------|
| Румунія:  | НД <sup>1</sup> | +                               | +                            | +                               | +                |
|           | ПМ <sup>2</sup> | +                               | -                            | -                               | (+) <sup>3</sup> |
| Угорщина: | НД              | +                               | +                            | -                               | (+) <sup>4</sup> |
|           | ПМ              | -                               | -                            | +                               | +                |
| Польща:   | НД              | -/+ <sup>4</sup>                | +                            | -                               | -/+ <sup>5</sup> |
|           | ПМ              | -                               | -                            | незрозуміло                     | +                |

<sup>1</sup> Недискримінація.

<sup>2</sup> Права меншин.

<sup>3</sup> Рецепція правил, але без виконання вимог ЄС (індивідуальні замість колективних ПМ).

<sup>4</sup> Не конкретна обумовленість, а загальна вимога рецепції *acquis*.

<sup>5</sup> Часткова рецепція правил (Трудовий кодекс), але тільки на останній стадії перед вступом.

### Експерті товариства ЄС та дискурсивне конструювання резонансу

Для заповнення цієї прогалини слід зосередитись на процесі внутрішнього конструювання норм. Пам'ятаючи, що норми, про які йдеться, є небов'язково стабільними, непроблематичними, з чітким та загальноприйнятним значенням (Вінер 2003, 266), — на перший план виступають спірні інтерпретації цих норм та дискурсивне конструю-

<sup>13</sup> Ця раціональна основа може стати предметом полеміки через вказівку на те, що, оскільки великі угорські меншини є джерелом потенційних ризиків та загроз, Угорщина, з раціональної точки зору, не могла очікувати на взаємність з боку держав, де вони проживають. Справді, ці держави завжди відкидали угорські вимоги, особливо стосовно колективних прав — досить глянути на румунську позицію щодо Рекомендації 1201. Я вдячний одному з анонімних критиків за те, що звернув мою увагу на це. Проте підтримка колективних прав меншин співставляється з (суб'єктивними) раціональними припущеннями з угорського боку у формі «риторичної дії» (Шіммельфенніг 2000): внутрішньо інституціалізована цілісна система колективного захисту меншин при відносно низьких витратах та ризиках — переконливий інструмент тиску на сусідні країни. Але чи успішна ця стратегія «зворотньої взаємності» — інше питання.

вання їхнього міжсуб'єктивного значення. З цієї точки зору, резонанс є не тільки структурною передумовою рецепції правил, він також містить дієвий, динамічний, інтерактивний елемент, оскільки «значення будь-якої конкретної норми й зв'язки між наявними нормами та нормами, що виникають, часто не зовсім очевидні, тому їх повинні активно конструювати прихильники нових норм» (Фіннемор і Шиккінг 1998, 908). Це також свідчить про здатність знаходити незаперечні та зрозумілі аргументи щодо норм у рамках соціального контексту і позитивно пов'язати їх з інституціями, традиціями, ідеями, що превалюють у даному суспільстві. Іншими словами, питання в тому, як європейські норми «подають на стіл» у рамках процесу внутрішнього конструювання норм.

Один із факторів, на який звертає увагу модель винесення уроків, — це участь національних чи міжнародних фахівців, які формують «експертні товариства» (Гаас 1992), що заохочують правила ЄС всередині країни як зразок для їх законодавства. Якщо робота експертних товариств в основному стосувалась наукової експертизи в «високотехнічних» сферах політики, сам концепт був поширений також на юридичні товариства (Ван Ваарден і Драгос 2002). Вплив експертних товариств завдячує сприятливим внутрішнім умовам: експерти залежать від попиту на їхні послуги з боку політичних еліт як передумови включення в процес. Фахівці добровільно стають задіяними у внутрішній процес конструювання норм, якщо вони здатні здійснити кваліфіковану експертизу та надати узгоджені інтерпретації для подолання невизначеності за браком чітких обов'язків та моделей. Поради експертів навряд чи матимуть істотний вплив у ситуації відкритого політичного протистояння між усталеними та загальновідомими альтернативами, або коли чіткі внутрішні практики та норми розходяться з правилами ЄС, однак вони можуть мати вирішальний вплив тоді, коли політичні еліти невпевнені щодо «правильного» законодавчого рішення, і експерти здатні представити узгоджену дефініцію того, що таке «закон». Окрім цього, міжнародні товариства юридичних спеціалістів можуть виконувати важливу роль каталізатора чи медіатора значення (Вінер 2001; Ратнер 2000), беручи до уваги їх обізнаність як у міжнародних, так і в національних нормах. Таким чином, експертні товариства не тільки скеровують політиків у напрямі правил ЄС для вирішення внутрішніх проблем, їх аргументи також можуть сприяти збільшенню резонансу чи власне можливості правил ЄС бути перенесеними.

## ПОВТОРНИЙ ОГЛЯД ПОЛЬСЬКОГО ВИПАДКУ: ДИСКУСІЙНІ КОНЦЕПЦІЇ МЕНШИН У ПРОЦЕСІ ВНУТРІШНЬОГО КОНСТРУЮВАННЯ НОРМ

Для пояснення узгодженості між польським стандартом, що виникає у галузі меншин, та європейськими нормами ця частина детальніше розглядає процес внутрішнього конструювання норм. Центральним моментом є суперечки навколо концепцій захисту меншин, а саме недискримінації та індивідуальних і колективних прав меншин. Що цікаво, кінцевий «позитивний індивідуалістичний» підхід спочатку не мав прихильності жодного з політичних гравців. Він з'явився у процесі внутрішнього конструювання норм як компромісний варіант серед прихильників захисту меншин, котрі на початкових етапах були поділені на прибічників колективних прав та проponentів широкої недискримінації.

В методологічному плані дане цільове дослідження детально відслідковує процес розвитку норм у сфері меншин у Польщі, спираючись на якісний контент-аналіз проектів та остаточних версій документів, а також на дискурс-аналіз парламентських дебатів та суперечок у комітетах стосовно двох питань, що є центральними в розвитку захисту меншин у Польщі після 1989 р.: період напрацювання нової конституції та робота над проектом Закону про національні та етнічні меншини.

Перші проекти нової конституції було запропоновано 1991 р. конституційними комітетами обох палат парламенту, Сейму та Сенату, й містили спеціальні положення стосовно меншин, розроблені на основі колективних формулювань (Хрущак 1997, 1:141-42; Каллас 1995, 179; Гоффманн 1992, 50-51). Конституційні пропозиції основних політичних партій 1994 р. включали пункти про меншини, котрі відображали чітку дихотомію між індивідуалістичними підходами, що підтримували ліберальні партії, зосередженими головним чином на недискримінації, та положеннями, що містились у проектах колишніх комуністів та різних груп «Солідарності» й ґрунтувались на колективній формулі законопроекту Сенату (Хрущак 1997; Каллас 1995; Молек 1994)<sup>14</sup>.

Третій варіант, який якраз нагадував «позитивний індивідуалістичний» підхід Рамкової конвенції, було розроблено в Комітеті Сейму з питань національних та етнічних меншин. На початкових етапах комітет у

<sup>14</sup> Пропозиції, що зосереджувались на недискримінації, було подано на розгляд ліберальною Демократичною Унією (ДУ) та від імені президента Валенси; останній охарактеризував Хартію прав та свобод як секцію фундаментальних прав, детально розроблену Гельсінським комітетом, Варшавською неурядовою організацією з прав людини. Див. Хрущак (1997, 1:75, 267); Каллас (1995, 182); Молек (1994, 63).



своїй роботі спирався на проект Сенату. Однак після консультацій з юристами, колективне формулювання було замінене індивідуалістичною формулою (Каллас 1995, 180). Цю версію прийняла група фахових юристів, метою якої було створення уніфікованого документа на основі різних конституційних законопроектів (Хрущак 1997, 2:11-12; Ткачинський і Вогель 1997, 170-71), і згодом підтверджено Конституційним комітетом Національної Асамблеї у березні 1995 р. Щоправда, дискусії навколо цього пункту спочатку були позначені старим протистоянням: представники профспілки «Солідарність» (NSZZ-Solidarność), які надавали перевагу колективному формулюванню<sup>15</sup>, проти потужної опозиції з боку ліберальної Унії Свободи (УС)<sup>16</sup>. Знову ж таки, «позитивного індивідуалістичного» компромісу було досягнуто тільки після втручання юридичних консультантів<sup>17</sup> та звернення до міжнародних і європейських стандартів як зразків індивідуальних формулювань прав меншин<sup>18</sup>.

Формулу індивідуальних прав меншин було включено з деякими несуттєвими правками в остаточну версію Конституції, прийняту 2 квітня 1997 р. (Лодзінський 1999, 8; Хрущак 1997, 2:389). Очевидними стали факти: по-перше, «захист прав меншин, закладений у цій статті, виходить за межі загальних принципів рівності й недискримінації громадян, як було зафіксовано у старій (комуністичній) Конституції 1952 р.» (Лодзінський 1999, 8); по-друге, підтримка «індивідуалістичного підходу до захисту меншин через використання фрази «польські громадяни, які належать до національних чи етнічних меншин», що відповідає наявним міжнародним стандартам» (Лодзінський 1999, 8; Байда, Сипош і Вояковський 2001, 211).

Схожим чином розгортались події навколо проекту закону про національні меншини. Початковий текст, напрацьований групою фахівців із Гельсінського комітету, Варшавською неурядовою організацією з прав людини з потужними міжнародними зв'язками, повністю спирався на

<sup>15</sup> Пйотр Анджеєвський (NSZZ-S) черговий раз звернувся до статті проекту закону, запропонованого його партією, яка «обстоює позицію захисту прав меншин як групових прав». Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, II kadencja, no. 14, 7 березня 1995, 62 (переклад автора). Далі згадано як Конституційний комітет. Крім цього, інший член NSZZ-Solidarność запропонувала оригінальну версію, розроблену Сенатом. Алісія Гжешковіак, Конституційний комітет II/14, 7 березня 1995 р., 68.

<sup>16</sup> «Ми не можемо закріпити в Конституції права у колективній формі, бо таким чином вплинемо самих себе в проблеми, які надзвичайно тяжко розв'язати. Ми знаємо з досвіду нашої історії, що надання групових прав і їх закріплення в державних законах призводило до національних конфліктів і не вирішувало проблем... Я проти будь-яких формулювань... що пропонують захист групових прав у Конституції Республіки Польща». Ганна Сухоцька (УС) у Конституційному комітеті II/14, 7 березня 1995 р., 69-70 (переклад автора).

<sup>17</sup> Див. вклад Анджея Жеплінського і Лешека Вішневського у Конституційному комітеті II/14, 7 березня 1995 р., 72.

<sup>18</sup> Прикладами до яких звертались, є ПГПП, документи НБСЕ та Рамкова конвенція. Чеслав Шлезіак (СЛД) у Конституційному комітеті II/14, 7 березня 1995 р., 66.

індивідуалістичний підхід до прав меншин (Каллас 1995, 184). У подальших дискусіях всередині Комітету Сейму з питань національних та етнічних меншин кілька разів підіймалось питання групових прав, однак його відкинув юрисконсульт Гельсінського комітету. Врешті, вони досягли одностайності в тому, що «законопроект регулює індивідуальні права меншин, тобто права осіб, що належать до меншин», як протиположності «груповим правам, які практично неможливо кодифікувати»<sup>19</sup>. В остаточній версії документа зазначалось, що, «використовуючи конструкцію індивідуальних прав, законопроект, відповідно до європейських стандартів, містить набір основоположних прав... Таким чином, групові права не підтримуються»<sup>20</sup>.

Цей консенсус щодо концепції захисту меншин об'єднав орієнтовані на проблеми меншин партії, які раніше розділялись по лініях індивідуальних/колективних прав, а також спеціальних прав і загальної недискримінації, задля підтримки «позитивної індивідуалістичної» формули. Коли закон обговорювали в першому парламентському читанні, підтримка базувалась на двох аргументах: індивідуалістичний характер проекту та його «відповідність» Конституції Польщі і європейським стандартам. Противники законопроекту в основному використовували два аргументи для його відхилення. По-перше, у відповідь на «позитивну індивідуалістичну» презентацію проекту закону власне спеціальні права меншин було ототожнено з груповими правами, їх торпедували як привілеї, що порушують принцип (формальної) недискримінації<sup>21</sup>. По-друге, головним чином для нейтралізації аргументу про «європейський стандарт», було піднято питання про взаємний обмін через зіставлення Польщі, яка нібито вже «володіє дуже високим стандартом у галузі захисту прав меншин»<sup>22</sup>, зі статусом поляків у інших країнах, висловлюючи незадоволення тим, що «все, зроблене після 1989 р. з польського боку стосовно національних

<sup>19</sup> Генрик Кролл в Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych, III kadencja, posiedzenie no. 12, 17 березня 1998 (переклад автора). Далі згадується як Комітет Сейму з питань національних та етнічних меншин.

<sup>20</sup> Komisynjny projekt ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 616 wpiynai 22-09-1998), uzasadnienie, 2 (переклад автора).

<sup>21</sup> Для прикладу: «Закон має бути однаковий для всіх, без диференціації, коли одна група громадян має не однакові права порівняно з іншою групою, оскільки така ситуація буде дискримінаційною. Я підтримую ту точку зору, що законопроект диференціюватиме та привілеюватиме меншини на основі надання їм колективних прав, порушуючи таким чином рівність усіх громадян цієї країни... Я гадаю, що нам не потрібні групові права чи права меншин». Ева Сікорська-Трела (АВС) у: Sejm III kadencja, 46 posiedzenie 18.03.1999 (переклад автора). Далі згадується як Сейм. У тому ж дусі Анджей Запаловський, виступаючи від імені праворадикальних угруповань КПН і РОП, наполягав на тому, що «кожен польський громадянин, який є вільним у виборі своєї національності, незалежним у своїх думках та поглядах, має права, гарантовані Конституцією... Права, які пропонує закон про національні та етнічні меншини, надають привілеї меншинам на шкоду решті польських громадян» (переклад автора).

<sup>22</sup> Мар'ян Півка (АВС) у: Сейм III/46, 18 березня 1999 (переклад автора).

меншин, які живуть у Польщі, на жаль, не знайшло відгуку з боку наших сусідів»<sup>23</sup>.

Можна зробити висновок, що одноставну точку зору серед партій, орієнтованих на проблеми меншин і зосереджених на «позитивній індивідуалістичній» версії спеціальних прав меншин, що почалась із протистояння між позиціями індивідуальної недискримінації та колективних прав, було виплекано завдяки прагненню досягти європейського стандарту під сильним впливом юридичних консультантів. Ті виконували роль каталізаторів формулювання компромісного варіанту норм щодо меншин, який би відповідав європейському стандарту. Гельсінський комітет був особливо важливим гравцем, він діяв як експертне товариство, що підтримувало «позитивну індивідуалістичну» модель як єдино можливе розв'язання проблеми, відповідне до європейських норм і придатне до польської ситуації.

Насамкінець, хоча питання обумовленості ЄС і порушувалось кілька разів протягом дискусій, воно не відіграло суттєвої ролі в процесі внутрішнього конструювання норм. Обумовленість виступала швидше як другорядне знання про загальну важливість захисту меншин у процесі вступу до ЄС<sup>24</sup>. Але, беручи до уваги брак цілісної моделі ЄС щодо захисту меншин і відсутність сильного тиску для прийняття конкретної моделі, пропозиції ЄС не змогли стати вирішальними в аргументації, який підхід до захисту меншин має бути обраний. Тому стандарти, сформульовані передусім Радою Європи, мали набагато більший вплив на розвиток міжсуб'єктивних значень серед польських політиків з метою встановлення норм, відповідних європейським стандартам.

Я порівняв розвиток законодавства у сферах недискримінації та захисту меншин у трьох країнах-кандидатах: Румунії, Угорщині та Польщі. Мій аналіз складався із трьох кроків: спочатку було встановлено «пропозицію» умов для рецесії правил із розрізненням правил ЄС, з одного бо-

<sup>23</sup> Януш Доброш (ПСЛ) у: Сейм III/46, 18 березня 1999 р. (переклад автора). Схожі аргументи висували члени праворадикальної КІПН, що виступали проти законопроекту. З іншого боку, тільки один представник АВС навів протилежний аргумент, що Польща може виступати зразком для інших країн, ухвалюючи далекоглядні законодавчі рішення щодо меншин. Мірослав Куклінський у: Сейм III/46, 18 березня 1999 р.

<sup>24</sup> Після дискусій 1995 року в Конституційному комітеті навколо положень про меншини результатом було представлено у Комітеті Сейму з питань національних та етнічних меншин із приміткою, що «дана стаття ухвалена одногосно. Усі ознаки вказують на те, що її виконуватимуть, і це стане ключем до Європейського Союзу». Сжи Штеліга (СЛД) у: Комітет Сейму з питань національних та етнічних меншин II/32, 5 жовтня 1995 р., 3 (переклад автора). У парламентських дебатах про Рамкову конвенцію торкнулись питання, чи існував «конкретний зв'язок щодо ратифікації у процесі переговорів з Європейським Союзом». Тадсуш Івінський (СЛД) у: Сейм III/65, 3 грудня 1999 р. (переклад автора). Хоча представник уряду й не бачила прямого зв'язку між ратифікацією й вступом до ЄС, вона відповіла: «Це, без сумніву, є одним з найважливіших моментів, за яким весь час слідкують протягом переговорів». Заступник міністра закордонних справ Барбара Туге-Ереціньська у: Сейм III/65, 3 грудня 1999 р. (переклад автора).

ку, та обумовленості й сприяння правилам — з іншого, пробних гіпотез визначеності умов ЄС моделі зовнішніх стимулів (яскраво виражена й чітка обумовленість) і легітимності правил та умов ЄС моделі соціального навчання (існування загальноприйнятих правил ЄС і брак подвійних стандартів, тобто узгодженість між правилами, заохочуваними всередині ЄС та за його межами).

Використавши ці ідеї у трьох цільових дослідженнях, ми отримали такі результати: по-перше, щоразу коли застосовувалась чітка й визначена обумовленість (права меншин у Румунії, недискримінація в Румунії та Угорщині), вона приводила в кінцевому підсумку до рецепції правил певного типу, хоча не завжди швидко й у повній відповідності до вимог ЄС. По-друге, легітимності та правил ЄС самих по собі виявилось недосить для активізації внутрішньокерованої рецепції правил. Польща більшість часу нехтувала питанням недискримінації, коли ЄС не висував конкретних вимог, і прийняла закони у цій сфері дуже пізно, коли загальна вимога імплементації *acquis* стала нагальнішою, ніж під час процесу вступу. По-третє, брак легітимності й подвійні стандарти не стали перешкодою для рецепції правил у ситуації з правами меншин у Румунії, хоча й сама рецепція дещо відхилялася від початкових вимог ЄС. Незважаючи на те, що ці висновки в принципі підтримують модель зовнішніх стимулів, цільові дослідження викликають певні сумніви щодо пояснювальної здатності аргументів «пропозиції» і вказують на важливість внутрішніх факторів для пояснення часових розрахунків та варіативності в рецепції правил.

Ці висновки значною мірою корелюють із результатами досліджень Шіммельфенніга, Енгерта й Кнобеля (розділ 2) щодо впливу ЄС на основні демократичні перетворення та реформи у галузі прав людини у Словаччині, Туреччині й Латвії. На відміну від їхнього дослідження, внутрішні фактори, обговорювані у другій частині цього розділу, наголошують на більшій ролі концепції резонансу моделі соціального навчання, яку, щоправда, відкрито не протиставлено внутрішнім змінним моделі зовнішніх стимулів (витрати на рецепцію, носії вето), але розглянуто швидше як додаткове, а не конкурентне пояснення. Зазначалось, що використання резонансу сприяє обґрунтованішому поясненню успішної протидії Румунії заохоченню колективного захисту меншин з боку ЄС і рецепції правил у світлі індивідуальних прав меншин, а також зволікання з прийняттям недискримінаційного законодавства в Угорщині порівняно з швидкою рецепцією в тій же сфері в Румунії, незважаючи на рівносильну обумовленість ЄС та внутрішні витрати на рецепцію в обох випадках.

Мало того, я охопив не тільки «проблемні випадки» для ефективності яскраво вираженої обумовленості, а й моменти, коли обумовленість та сприяння правилам були слабкими чи й зовсім відсутніми. Розвиток прав

меншин в Угорщині й Польщі виділили альтернативний варіант: пояснення, що спираються на внутрішні фактори, які не обов'язково суперечать, а просто лежать поза межами моделей зовнішніх стимулів та соціального навчання. В цьому сенсі мої висновки корелюють із поясненнями рецепції правил Вейда Джейкобі (розділ 5). Джейкобі також виявив, що за різної «пропозиції» умов відбуваються різні процеси: модель зовнішніх стимулів стосується прикладів із сильною та чіткою обумовленістю ЄС, тоді як внутрішньокерована модель винесення уроків пояснює випадки, коли її немає. Польська та угорська ситуації з правами меншин, що досліджувались в цьому розділі, щоправда, відображають не так рецепцію правил ЄС (вони слабкі в цій галузі), як вказують на суто внутрішні пояснення (Угорщина) і винесення уроків з інших інституцій, наприклад, Ради Європи (Польща).

Третій і останній крок полягає у детальному процесі відслідковування розвитку норм меншин у Польщі, який виявив непряму, опосередковану, але вирішальну роль європейських норм у процесі внутрішнього конструювання норм. Відповідно до моделі винесення уроків, розвиток польської системи захисту меншин є внутрішньокерованою рецепцією стандартів Ради Європи під впливом юридичних фахівців, що діяли як експертне товариство та сприяли досягненню консенсусу в питанні «європейської» моделі захисту меншин.

## Європеїзація та реформа апарату державної служби в Центральній та Східній Європі

Антуанета Л. Дімітрова

У травні 2004 р. група держав Центральної та Східної Європи увійшла до складу Європейського Союзу, тим самим завершивши один із найдовших та найінтенсивніших процесів із підготовки до вступу в історію ЄС. Кандидати пройшли складний та вимогливий шлях узгодження з правилами клубу, членами якого вони прагнули стати ще з 1989 р. Поставивши вимоги рецепції більшості принципів *acquis communautaire* для кандидатів, ЄС намагався створити умови для входження до його складу «ідеальних членів» (Мейг'ю, 2000; 2002). Намагання витворити «ідеальних членів» шляхом масштабного процесу узгодження правил нагадує широко обговорювані процеси європеїзації, що визначаються як «виникнення та розвиток чітких управлінських структур на європейському рівні» (Ріссе, Коулз і Капорасо 2001, 1) або, в іншому важливому дослідженні, «похідний від європейських рішень процес впливу на державну політику та політичні й адміністративні структури країн-членів» (Герітсьє, 2001а, 3). Існує, однак, фундаментальна відмінність. Оскільки країни-кандидати не були частиною системи вироблення рішень у складі ЄС, їхня «європеїзація» під час періоду вступу не включала важливого першого етапу — вироблення правил ЄС, а лише другий — впровадження цих правил на рівні внутрішніх структур та політик. Беручи до уваги той факт, що кандидати не брали участі у процесі вироблення рішень, а також невід'ємну асиметричність процесу розширення, ми можемо виокремити особливі тенденції управління процесом розширення. Однією з них є обумовленість — елемент, якого нема у стосунках між ЄС та країнами-членами (Дімітрова, 2002).

У цьому розділі я випробую здогадку моделі зовнішніх стимулів, описаної в розділі 1, пояснити рецепцію правил у сфері адміністративної реформи та, більш конкретно, реформи апарату державної служби. Зокрема,

---

Я висловлюю свою вдячність Мартіну Брузісу, Франку Шіммельфеннігу, Ульріху Зедельмаєру та учасникам семінару «Європеїзація Східної Європи: оцінюючи модель обумовленості», проведеного у Європейському Університеті ЕУІ у Флоренції 4-5 липня 2003 р., за їхні корисні коментарі.

я зосереджуся на вивченні впливу умов, пов'язаних зі сферою управління, на країни, що готувалися до вступу в ЄС, починаючи з отримання запрошення від Копенгагенського саміту Європейської Ради 1993 р.<sup>1</sup>, та вели переговори щодо членства з 1998 чи 2000 рр., а саме на Болгарію, Чеську Республіку, Естонію, Угорщину, Латвію, Литву, Польщу, Румунію, Словаччину і Словенію.<sup>2</sup>

## МОДЕЛЬ ЗОВНІШНІХ СТИМУЛІВ

Спираючись на модель зовнішніх стимулів, описану в розділі 1, можна припустити, що уряди країн ЦСЄ здійснювали стратегічні підрахунки щодо прийняття запропонованих правил. При цьому вигоди від виконання вимог ЄС порівнюються з ціною, що може бути заплачена у разі втрати фінансування та інституційних зв'язків у межах ЄС. Оскільки реформи апарату державної служби потребують ініціатив уряду та прийняття законодавчих актів, я зосереджуся на розгляді керівних партій і коаліцій в часовому проміжку 1998–2003 рр. як основних гравців.

Умови проведення адміністративної реформи ЄС висунув на досить пізньому етапі процесу розширення, і їх додали до вже існуючих Копенгагенських критеріїв. Вірогідність застосування політики обумовленості в управлінській сфері є важливою змінною, яку слід брати до уваги при застосуванні моделі зовнішніх стимулів до процесу реформування апарату державної служби. Спираючись на теоретичне припущення, згідно з яким гравці можуть ігнорувати малоімовірні загрози (Гаррріс-Гіп і Варуфакіс 1995, 116), ми вважаємо, що політика обумовленості ЄС працює лише тоді, коли загрозу відмови ЄС у наданні певних переваг країни-кандидата сприймають як вірогідну. Так само можна припустити і протилежне: як відзначив Штойненберг (2002, 6), вірогідність обіцянки ЄС завершити процес розширення є визначальним елементом у здійсненні певної послідовності реформ у країнах-кандидатах, що припускає: розширення стане нагородою за здійснення цих реформ.

Як уже було зазначено в розділі 1, визначення вірогідності різняться залежно від країни. Один зі шляхів оцінювання вірогідності — брати до уваги сигнали, які отримували країни-кандидати протягом усього проце-

<sup>1</sup> Європейська Рада, що проводила свій саміт у Копенгагені, надіслала запрошення країнам, з якими планувала укласти угоду про асоційоване членство. На той час до цих країн належали Польща, Угорщина, Чеська Республіка, Словаччина, Болгарія, Румунія, Словенія та країни Прибалтики. Див. Баун (2000, 45).

<sup>2</sup> Я виключила з цього списку Кіпр та Мальту, оскільки їхні стартові інституційні умови були відмінними від посткомуністичних країн, та Туреччину, бо вона стала потенційним суб'єктом розширення тільки в останні роки.

су розширення. Можна очікувати, що країни, виділені серед інших як такі, що мають найбільше шансів приєднатися до ЄС, вважатимуть вірогідність загрози виключення з процесу розширення низькою. Такі сигнали можуть іти через офіційні політики ЄС та навіть від окремих членів ЄС, наприклад, Німеччини, а також проявлятися в неофіційній розстановці країн-кандидатів на різних етапах розширення. Оскільки ЄС повинен досягати однакості у вирішенні окремих питань, пов'язаних із процесом розширення, то сигнали як від інститутів ЄС, так і окремих країн-членів серйозно впливають на визначення вірогідності обіцянок та загроз ЄС. Можна, проте, припустити, що інституційні сигнали є важливішими, оскільки вони відображають певний рівень внутрішнього консенсусу.

З часу ухвалення рішення Європейською Радою на Копенгагенському саміті про запрошення країн ЦСЄ існувало декілька різних порядків та преференцій щодо країн-кандидатів, які впливали на вірогідність політики обумовленості. 1995 р., коли дискусії з приводу того, запрошувати більшу чи меншу частину країн, були найінтенсивнішими, Європейська Комісія та країни-члени розділилися на прихильників першого та другого підходів до початку процесу переговорів. Як відзначає Баун, Німеччина лише розпалила ці дебати, коли німецький канцлер Гельмут Коль у Польщі 1995 р. пообіцяв, що Польща, Чеська Республіка та Угорщина стануть членами ЄС до 2000 р. (2000, 67-70; див. також Фріїс 1998). Це спричинило бурхливу реакцію з боку інших країн-членів, які наполягали на однаковому ставленні до усіх кандидатів (Фріїс 1998). Втім, ця обіцянка мала відіслати сигнали країнам, до яких Німеччина була прихильною, а саме Польщі, Угорщині та Чеській Республіці.

Ще одну розстановку кандидатів щодо майбутнього членства в ЄС було пов'язано з рекомендаціями Єврокомісії в документі «Програма 2000» 1997 р. Згідно з оцінкою Єврокомісією готовності кандидатів розпочати переговори відбулося розділення на тих, що були готовими, і тих, що не були готовими. Це дало змогу розділити країни-кандидати на підготовлених для початку переговорів — до них належали Естонія, Угорщина, Польща, Чеська Республіка та Словенія, та неготових — до них віднесли Болгарію, Латвію, Литву, Словаччину та Румунію. Спираючись на гіпотезу вірогідності, ми можемо припустити, що політика обумовленості мала більший вплив на країни другої групи — оскільки перспектива їх членства виглядала менш надійною. Проте визначення вірогідності не може базуватися лише на розстановці кандидатів Єврокомісією в різні періоди часу. Припущення, що таке розширення буде неможливим без Польщі, Чеської Республіки та Угорщини, слід також брати до уваги. Якби ЄС мав на меті виключити ці країни з процесу розширення, то він би втратив багато чого у показниках торгівлі та репутації внаслідок застосування до них політики обумовленості з низьким рівнем вірогідності.



Перші п'ять країн — так звана «Люксембурзька група» — почали процес переговорів із ЄС 1998 р., інші п'ять — «Гельсінська група» — 2000 р. Ключовим у процесі переговорів був принцип «реґати», який означав, що країни оцінювали тільки за власними перевагами і могли стати членами ЄС у різний час — відповідно до ступеню своєї готовності. Очевидно, що він спирався на принцип вірогідності, оскільки за своєю суттю суперечив історичному досвіду, згідно з яким ЄС вів переговори з групою держав і приймав їх до свого складу одночасно (Престон 1997).

В цілому, застосування принципу вірогідності в межах моделі зовнішніх стимулів веде до думки, що політика обумовленості ЄС працює найвдаліше з країнами, які є ані занадто далекими, ані занадто близькими до входження у склад ЄС на той момент, коли застосовується обумовленість. Варто зауважити, що будь-яку умову — в даному разі пов'язану з критеріями ЄС щодо адміністративної реформи — слід розглядати як досить важливу серед низки інших умов для того, щоб вона була вірогідною.

Визначивши основні параметри моделі зовнішніх стимулів та принципу вірогідності, які є однаково важливими для подальшого аналізу, варто приділити увагу тому, яким чином можна окреслити процес рецепції правил, та стартовій позиції європеїзації в контексті адміністративної реформи.

## ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ В КОНТЕКСТІ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН

Для того, щоб вивчити вплив незалежної змінної, політики обумовленості, на залежну змінну, рецепцію правил, я позначу стан цих правил до того, як вони зазнали впливу вимог ЄС, як то. Щоб зрозуміти визначальну різницю між станом «до» і «після», обов'язковим є визначення стартової позиції щодо внутрішніх перетворень. Тому для визначення історичних рамок, у межах яких відбувався вплив ЄС, ми маємо визначити часові обмеження політики обумовленості. Таке визначення передбачає вибір між вузьким і широким підходом до процесу європеїзації країн ЦСЄ.

Згідно з широким підходом, процес європеїзації включає всі зміни після 1989 р. Так, деякі автори вважають, що зміни протягом 1989-1993 рр. є процесом попередньої рецепції чи європеїзації (Гаґгард та ін. 1993). Існує ряд причин, відповідно до яких цей підхід неприйнятний для мети, пов'язаної з вивченням впливу політики обумовленості. Навіть якщо визначати європеїзацію як рецепцію правил ЄС, буде хибним вважати, що всі зміни, які відбулися у посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи, є прямим наслідком рецепції цих правил. Варто чітко розмежувати реформи, здійснені одразу ж після па-

діння комуністичного режиму та пов'язані зі встановленням демократичних інститутів, і реформи, які відбулися на пізнішому історичному етапі та були пов'язані із виконанням вимог ЄС<sup>3</sup>. 1989–1990 рр. були періодом швидкої розбудови інституційної структури, під час якого ЄС доволі слабо реагував на перетворення в країнах Центральної та Східної Європи. Протягом цього часу ЄС не мав значного впливу на ці країни, хіба як модель успішної демократії; так само як США, Канада, Нова Зеландія та інші країни. Тому немає сенсу застосовувати модель зовнішніх стимулів до цього періоду, адже на той час систематичного впливу ЄС на посткомуністичні країни щодо виконання чітко встановлених вимог не було. Очевидно, що існував непрямий вплив країн Західної Європи, проте процес рецепції правил був здебільшого наслідком внутрішніх перетворень і не був пов'язаний із будь-якими зовнішніми стимулами. Мало того, навряд чи доцільно позначати процеси цього періоду як європеїзацію — зважаючи на велику роль США як зразка для молодих демократій, вони так само можуть бути визначені як «американізація».

Тому вузький підхід, що передбачає чіткіше окреслення періодів трансформацій та розширення, буде значно кориснішим. Так, можна погодитися із Агом, який вважає: розрізнення демократизації та європеїзації в цілому корелюється зі двоступеневою моделлю системних змін, що включає перехідний період та період консолідації. Демократизація, що визначається як період важливих конституційних змін, є першим періодом, який іноді, але не завжди, передує консолідації. Саме під час періоду консолідації європеїзація починає відігравати визначальну роль. Ці два періоди, як наголошує Аг, сильно відрізняються між собою і тому потребують окремого розгляду, аби уникнути переоцінки впливу ЄС (2002, 5).

Загалом, варто зробити чітке розрізнення між впливом політики обумовленості, європеїзацією та посткомуністичними реформами. Не будь-який процес перетворень, що відбувається у посткомуністичних країнах ЦСЄ, можна назвати європеїзацією. Рецепцію правил як наслідок тиску ЄС шляхом політики обумовленості має бути визначено в значно вужчому сенсі та напряму пов'язано з конкретними критеріями й вимогами ЄС. Це слід зробити для отримання змістовних результатів про те, чи приводили ініціативи ЄС до рецепції цих правил.

<sup>3</sup> Реформи на ранньому етапі описано та проаналізовано в літературі, що стосувалася транзитології та посткомуністичних перетворень. Див. Лінці і Степан (1996), Ельстер, Оффе і Пройсс (1998), Оффе (1998), Андерсон та ін. (2001).

*Виникнення обумовленості в управлінській сфері*

Якщо поглянути на те, як змінювалася політика ЄС щодо обумовленості, можна виділити декілька періодів цього процесу. Протягом першого періоду, 1989-1993 рр., ЄС перебував у пошуку власної позиції щодо обумовленості, а її розвиток спирався на політику розвитку та досвід інших міжнародних організацій. Основні елементи обумовленості вперше з'явилися в угодах про асоційоване членство з посткомуністичними країнами, а також у програмі допомоги ФАРЕ. Протягом цього періоду обумовленість пов'язувалася насамперед із правами людини та іншими демократичними принципами. Найвизначнішим моментом у розвитку обумовленості ЄС безперечно став Копенгагенський саміт Європейської Ради 1993 р., на якому було визначено добре відомі Копенгагенські критерії, а також проголошено, що країни можуть стати членами ЄС тоді, коли вони та сам ЄС будуть до цього готові. Копенгагенські критерії і досі лишаються центральними для політики ЄС стосовно обумовленості, а весь її подальший розвиток був ними зумовлений.

Протягом другого періоду, 1993-1997 рр., політика обумовленості більшою мірою концентрувалася не на демократичних перетвореннях та правах людини, а на *acquis* стосовно спільного ринку та його потенційного впровадження країнами-кандидатами. Стратегія підготовки до вступу, що була затверджена країнами-членами ЄС на Ессенському саміті Європейської Ради 1994 р., дала початок цьому процесу та визначила економічну складову обумовленості. Головний акцент цієї стратегії було зроблено на підготовку країн-кандидатів до їхньої участі у спільному ринку (Баун, 2000). Це зафіксовано у Білій книзі Єврокомісії про спільний ринок, затвердженій на Каннському саміті Європейської Ради.

Із 1997 р. до Копенгагенського саміту Європейської Ради 2002 р. обумовленість ставала все складнішою. Протягом цього часу Єврокомісія оцінювала прогрес кандидатів у щорічних Регулярних звітах, а також визначала для них цілі в рамках Партнерств з підготовки до вступу в ЄС. Існувало декілька найважливіших моментів, на які Єврокомісія звертала увагу країн-кандидатів, причому адміністративна та судова реформи, а також регіоналізація з часом ставали центральними серед них.

Обумовленість у сфері державного управління як складова політики ЄС щодо розширення виникла вперше 1995 р. Її було окреслено на Мадридському саміті Європейської Ради (Дімітрова 2002), проте не впроваджено в життя до 1997 р. Цей рік є відправною точкою, з якої слід простежувати її вплив. Перш ніж взятися до емпіричного вивчення адміністративних реформ у період до і після запровадження політики обумовленості ЄС, слід зупинитися на потенційних механізмах, завдяки яким обумовленість може впливати на внутрішньодержавні процеси.

## ЗМІННІ, ЩО ОПОСЕРЕДКОВУЮТЬ ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНУ РЕАКЦІЮ

Що визначає реакцію країн-кандидатів, які стикаються з вірогідністю застосування політики обумовленості? Розглядаючи змінні, описані в розділі 1, такі як кореляція з правилами, що вже існують, та кількість і розподіл носіїв вето, ми повинні мати на увазі: раціоналістичний європеїзаційний підхід, який застосовує ці змінні, варто переглянути заради того, щоб взяти до уваги асиметрію, яка лежить в основі процесу розширення, а особливо — слабкі позиції країн-кандидатів. Під час процесу розширення країни-кандидати — на відміну від членів ЄС — мають невеликий вибір щодо правил, які вони приймають, а натомість є об'єктом постійного тиску та моніторингу з боку Єврокомісії. Мало того, як уже зазначалося, посткомуністичні країни розпочали процес масштабних перетворень у різних сферах. Співвідношення між уже проведеними реформами та обумовленістю ЄС багато в чому визначає рівень тиску з боку ЄС.

### *Адаптаційний тиск та узгодження з внутрішніми інституціями*

Теорія європеїзації, розроблена Герітьє та ін., пояснює різноманіття в європеїзації, використовуючи гравецько-центристський інституційний підхід, який бере до уваги як існуючий стан реформування певної сфери, так і уподобання гравців та їхні переконання щодо політик (2001). Так само варто брати до уваги «критерії згоди» між поточним станом реформування певної сфери країни-кандидата та вимогами рецепції правил у вигляді політики обумовленості ЄС. Можна виділити декілька можливих сценаріїв:

1) Країна-кандидат уже здійснила відповідні реформи згідно з вимогами та критеріями ЄС. У такому разі варто очікувати лише невеликих змін, оскільки адаптаційний тиск буде низьким.

2) Країна-кандидат реформувала певну сферу, проте здійснила це у спосіб, який мало в чому відповідає вимогам ЄС. Адаптаційний тиск, відповідно, буде високим.

3) Країна-кандидат ще не починала проведення реформ у певній сфері. Адаптаційний тиск буде високим, а змін слід очікувати у параметрах, визначених моделлю зовнішніх стимулів.

При обговоренні «критеріїв згоди» багато авторів схиляються до історичного інституціоналізму, пояснюючи, що існуючі інститути досить стійкі й можуть протистояти змінам у разі зовнішнього тиску (Капорасо, Коулз та Ріссе, 2001, 6–8). Утім, Морліцо визначає важливу причину, че-

рез яку ми не можемо слідувати цьому припущенню в ситуації країн ЦСЄ (2002, 9-10). Тоді як інституції країн-членів ЄС цілком можуть бути доволі міцними, це не стосується країн, що перебувають у перехідному періоді чи переживають затяжну кризу, тому стратегії основних гравців, визначені внутрішньодержавними інституціями, можуть бути нестабільними. Зважаючи на фундаментальні та всебічні зміни, які відбулися у країнах Центральної та Східної Європи, лише дуже незначна частка їх інституцій володіла високим рівнем легітимності та ефективності. Навпаки, як припускають Дімітрова (2002) та Морліно (2002), у країнах ЦСЄ інституції зазвичай недавно встановлені. Як зазначає Морліно, ми не можемо знати, що станеться з інституціями, які мають низький рівень легітимності, коли їх піддаватимуть високому адаптаційному тиску (2002, 10).

Як ми знаємо з літератури на тему європеїзації, незгодженість із поставленими вимогами та адаптаційний тиск не є достатніми умовами для того, щоб відбулися внутрішні зміни. Встановивши, що адаптаційний тиск існує, ми маємо звернути увагу на іншу важливу змінну, описану в розділі 1, а саме — носіїв вето.

Якщо донедавна в літературі дискусії точилися навколо об'єктів вето, які слід подолати, щоб певний проект став законом (Іммергут 1992), то останнім часом дослідники все більшу увагу звертають на носіїв вето, зокрема, в межах теоретичних основ, закладених Цебелісом (1995; 2002). Цебеліс визначає носіїв вето як «індивідуальних чи колективних гравців, чия згода необхідна для зміни статус-кво» (2002, 19). Чисельність та конфігурація носіїв вето, що визначає конституція та інші параметри політичної системи, своєю чергою, визначає ймовірність відходу від статус-кво і, таким чином, потенціал для змін (Цебеліс 2002, 2).

Структура процесу розширення, у якій провідну роль відіграє виконавча влада (Граббе 2001a), потребує переоцінки важливості носіїв вето за умов здійснення політики обумовленості. Зазвичай, коли в контексті процесу розширення виникає та чи інша умова, Єврокомісія сповіщає про неї уряд країни-кандидата, який має повноваження щодо встановлення порядку денного і певний ступінь свободи стосовно того, яким чином відповідну політику буде здійснено. У Болгарії та Чеській Республіці необхідні законодавчі акти перед прийняттям обговорювали в парламентських комітетах (Малова та Гогтон 2002, 111), однак зазвичай процес ухвалення відповідного акта відбувається досить швидко, що значно утруднює його обговорення<sup>4</sup>. Звісно, це не заперечує того факту, що парламенти відпо-

<sup>4</sup> Такий процес відбувався переважно на ранніх стадіях процесу розширення та переговорів, проте з наближенням моменту підписання угоди про членство різко зросла вірогідність того, що відповідні рішення стануть політизованими та викличуть широкі дебати у суспільстві й опозицію з боку певних сил. У Польщі таким питанням стало надання допомоги фермерам, у Болгарії — закриття реакторів на ядерній електростанції у Козлодуйі тощо.

відних країн лишаються носіями вето, а партійні чи коаліційні більшості відіграють важливу роль у визначенні конфігурації носіїв вето і, таким чином, стабільності тієї чи іншої політики (Цебеліс 2002, 5). Розглядаючи парламент та політичні партії, слід брати до уваги відстань між різними носіями вето (незалежно від того, яким є статус-кво). Деякі носії вето, залежно від їхніх уподобань, можуть бути поглинуті і, відповідно, не сприятимуть стабільності втілення тієї чи іншої політики в життя (Цебеліс 2002, 26–27).

Щоб визначити, до чого може призвести застосування моделі зовнішніх стимулів, ми маємо детальніше дослідити уподобання гравців у країнах-кандидатах. На перший погляд, може здатися, що досить розділити усіх гравців на тих, хто ставиться до проведення реформ з ентузіазмом, тих, хто ставиться до проведення реформ помірковано, і тих, хто протистоїть проведенню реформ. Проте аби показати, що ставлення гравців до здійснення реформ впливає на їхнє ставлення до політики обумовленості ЄС, ми маємо припустити, що гравці, які негативно ставляться до реформ, також протистоять приєднанню до ЄС. Утім, можна з упевненістю говорити, що це не так — зокрема, багато прихильників повільного реформування, чи навіть колишніх комуністів, наприклад, Ілієску в Румунії, розглядали можливість членства в ЄС. Гравці, що мають абсолютно різні ідеологічні переконання, можуть встановлювати відповідні переваги для країн ЄС, розуміючи, що їхня підтримка євроінтеграції може принести вигоди значно більші за ті, які б вони мали у разі проведення ізоляціоністської політики (Генсон 2001, 145). Тому цілком логічно припустити, що уподобання, які нас цікавлять, стосуються підтримки чи непідтримки інтеграції в ЄС.

У цьому аспекті можна говорити, що уподобання політичних гравців країн-кандидатів згруповані разом доволі тісно, оскільки ідея вступу до ЄС знаходила підтримку практично в усіх серйозних політичних партій, незважаючи на будь-яку гондлярську риторику. Оскільки ЄС використовував перспективу членства як винагороду за проведення відповідних реформ, можна припустити: лише політичні гравці, котрі не цінували такої перспективи, могли блокувати проведення реформ, які вимагав ЄС (знову маючи на увазі вірогідність здійснення політики обумовленості). Іншими словами, гравці, що намагаються ускладнити процес проведення реформ, ініційованих ЄС, або ж повністю їх заблокувати, матимуть уподобання, протилежні іншим політичним гравцям — тобто вони будуть євроскептиками. Усі інші носії вето у сукупності гравців із однаковими преференціями стосовно ЄС, будуть «поглинуті», користуючись терміном Цебеліса.

Зважаючи на невелику кількість скептично налаштованих до євроінтеграції носіїв вето, ми можемо очікувати високого ступеню узгодженос-

ті щодо рецепції правил ЄС, якщо, звісно, припустити, що тиск з боку ЄС буде так само уніфіковано стосовно різних країн<sup>5</sup>. У разі обумовленості у сфері управління такий узгоджений процес рецепції правил ЄС було обмежено рівнем вірогідності — так, як це описано у попередніх параграфах.

1) Отже, можна виділити такі гіпотези, що стосуються обумовленості в управлінській сфері:

2) Застосування політики обумовленості стане вірогідним лише тоді, коли вірогідною є як загроза бути виключеними з процесу інтеграції, так і можливість вступу до ЄС.

Зважаючи на вірогідність політики обумовленості, рецепція правил у відповідній сфері відбуватиметься у тому разі, якщо ця сфера ще не була реформована відповідно до вимог ЄС. Якщо вона вже була реформована, адаптаційний тиск буде низьким, а зміни — незначними. Інші фактори чи моделі, такі як соціальне навчання чи винесення уроків, також можуть відігравати певну роль.

Якщо припущення (1) та (2) відповідають дійсності, то політика обумовленості приведе до рецепції правил практично у всіх випадках, незалежно від уподобань гравців, оскільки найважливіші носії вето прихильно ставляться до євроінтеграції.

Зрештою, виникає питання: якщо всі політичні гравці заявляють про свою готовність брати участь у процесі рецепції правил ЄС, чи приведе це до зміни моделей поведінки? У цьому контексті важливим є розрізнення дискурсивної, формальної та поведінкової рецепції. Я використовуватиму лише модель зовнішніх стимулів та пояснюватиму формальну рецепцію правил у випадку адміністративної реформи у країнах-кандидатах. Щодо поведінкової рецепції, ми не можемо використовувати цього підходу на цій стадії розширення, хоча буде корисним поговорити про потенційні сценарії, що базувалися б на статус-кво у країнах-кандидатах — цю тему буде обговорено у завершальній частині цього розділу.

---

<sup>5</sup> Інші розділи цієї книги цілком правомірно звертають увагу саме на цей бік політики ЄС стосовно обумовленості. Насправді незрозумілим є те, чи тиск, який чинить ЄС на країни-кандидати через політику обумовленості, уніфікований, іншими словами — чи рівень тиску з боку ЄС, наприклад, на Румунію та Словаччину є однаковим. Проте, зважаючи на завдання, поставлені у цьому розділі, а також на існування загальних критеріїв, затверджуваних у щорічних звітах Єврокомісії, я припускаю, що ставлення до країн-кандидатів є однаковим.

## РЕФОРМА АПАРАТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ДО І ПІСЛЯ ВПРОВАДЖЕНЬ ПОЛІТИКИ ЄС ЩОДО ОБУМОВЛЕНОСТІ В УПРАВЛІНСЬКІЙ СФЕРІ

### *Політика ЄС щодо обумовленості в управлінській сфері*

Як уже зазначалося, політика ЄС щодо обумовленості покриває значний спектр питань, актуалізованих у різні моменти часу та різних за ступенями важливості. Деякі з них настільки важливі, що, будучи порушеними, можуть суттєво відкласти чи навіть зупинити процес інтеграції; серед них — нестабільність та перешкоджання демократичним процесам, війна, порушення прав людини. Інші визначені як важливі, проте вірогідність того, що їх невиконання може зупинити процес інтеграції, лишається невідомою; вони включають такі моменти, як адміністративна та судова реформи, а також ставлення до ромської меншини. Окремі набори вимог, пов'язані з Копенгагенськими критеріями, можна розглядати як часткові обумовленості або ж підумови. Деякі з цих часткових обумовленостей з часом ставали все важливішими та важливішими.<sup>6</sup> Також цілком вірогідним (хоч цьому є замала кількість доказів) є й таке: у разі якщо країна-кандидат не прогресує досить швидко щодо одного набору умов, проте її оцінюють як таку, що прогресує в цілому, цей набір умов може не мати вирішального значення у підрахунках вигод і втрат, здійснених державою.

Обумовленість стосовно адміністративної реформи, здатність втілити в життя *acquis* є частковою обумовленістю, важливість якої зросла наприкінці 1990-х рр. і була прив'язана як до демократичних критеріїв (верховенство закону), так і до впровадження *acquis*. У наступних параграфах буде розглянуто зміну критеріїв управлінської здатності як шлях до визначення ясності та зрозумілості умов, які, як було зазначено у розділі 1, є важливими для процесу рецесії правил у межах моделі зовнішніх стимулів.

<sup>6</sup> ЄС впровадив обумовленість у сфері прав людини та демократичних принципів у 1992-1993 рр. в Угоді про торгівлю та співробітництво із країнами Прибалтики та асоційоване членство з Болгарією та Румунією. Обумовленість набула форми статті про тимчасову зупинку, що згодом була впроваджена в усі угоди з третіми країнами, включно з поновленими угодами про асоційоване членство з Чеською Республікою та Словаччиною.

<sup>7</sup> Для ілюстрації цього варто лише поглянути на звіти Єврокомісії, які поділені на секції відповідно до Копенгагенських критеріїв: демократичні умови, економічні умови та умови, пов'язані з *acquis*. Попри певну неясність в ієрархії критеріїв, зрозуміло, що насамперед оцінюються демократичні критерії, за ними ідуть економічні критерії та критерії *acquis*. В останні роки, зокрема в оцінюванні прогресу Туреччини, Єврокомісія дала зрозуміти, що країна має виконати першочергові умови — стабільність демократичних інститутів та забезпечення прав людини — перш ніж починати переговори.



Критерії обумовленості в управлінській сфері було вперше сформульовано на Мадридському саміті Європейської Ради 1995 р., проте роз'яснення відбулося лише 1997 р., коли Єврокомісія включила їх до своїх Позицій (Opinions) та надала їм значної ваги в Регулярних звітах 1998, 1999 і 2001 рр. (Дімітрова 2002)<sup>6</sup>. У Позиціях Єврокомісія спонукала країни-кандидати здійснювати серйозне реформування свого апарату управління заради полегшення імплементації принципів *acquis*. Пізніше управлінська здатність визначалась як така, що складається із «секторної» здатності впроваджувати *acquis* у різних сферах управління, «горизонтальної» здатності стимулювати розвиток структур, відповідальних за ведення переговорів з ЄС, та, зрештою, здатності розвивати місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Ще одним критерієм, тісно пов'язаним із вищезгаданими, стала вимога проведення судової реформи, виокремлена у Регулярних звітах Єврокомісії протягом останніх років перед розширенням ЄС.

«Секторну» здатність було прив'язано до окремих складових *acquis*, у той час як «горизонтальну» в цілому розуміли як синонім до проведення адміністративної реформи. Проте, визначивши на Мадридському саміті Європейської Ради, що кандидати зобов'язані мати управлінську здатність впровадити принципи *acquis*, ЄС та Єврокомісія не змогли чітко окреслити вимог до «горизонтальної» управлінської здатності. Основна причина цього полягала в тому, що ЄС не мав *acquis*, тобто жодних загальних правил, які стосувалися б управлінської здатності чи адміністративної організації держав. Що ж до встановлення ряду неформальних правил та потенційної конвергенції управлінських практик в ЄС заради формування спільного європейського управлінського простору, то існування такої конвергенції як наслідку європеїзації досі є предметом серйозних дебатів (Ольсен 2002).

Брак спільних правил ЄС та їх загальної моделі ускладнило роботу Єврокомісії щодо визначення обумовленості в управлінській сфері й, особливо, умов для поліпшення «горизонтальної» здатності. Втім, обумовленість у сфері управління виникла як окремий критерій у Позиціях 1997 р. та згодом — у Регулярних звітах. Єврокомісія також доручила групі СІГМА (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) розробити критерії щодо адміністративної реформи. Анкети для визначення відповідних критеріїв, розроблені СІГМА наприкінці 1990-х рр., стали базисом для вимог ЄС стосовно «горизонтальної» здатності. Це було цікавим прикладом браку правил на рівні ЄС, проте існування цих правил як умов здобуття переваг чи вступу.

<sup>6</sup> Наступні декілька параграфів спираються в основному на Дімітрову (2002).

Спираючись на припущення, висловлене у розділі 1, можна стверджувати, що брак загальних правил ЄС спричинив неясність у визначенні умов, що своєю чергою стало на заваді будь-якій осмисленій рецепції правил. Йоган Ольсен, зокрема, передбачав брак конвергенції в адміністративних структурах та практиках: «Можливо, найважливішим фактором, що заважав конвергенції згідно з моделлю, перенесеною з ЄС, став брак погодженої зверху організаційної моделі та узгодженої політики реформування в ЄС. ЄС вимагав здійснення реформ та удосконалення ефективності управління, проте не було зрозуміло, якими мали бути вимоги до управлінської сфери» (2002б). Втім, наполягання Єврокомісії на нагальній потребі впровадження законодавства щодо апарату державної служби як початкового етапу адміністративної реформи зробило умови досить визначеними протягом тривалого періоду часу, навіть якщо країни-кандидати і надалі були стривожені браком адміністративного *acquis* ЄС.

Зміст обумовленості у сфері управління, іншими словами — правил, впровадження яких ЄС вимагав від країн-кандидатів, було великою мірою визначено неясністю, пов'язаною з браком загальної моделі ЄС, та необхідністю країн-кандидатів створювати власні управлінські структури практично з нуля. Показово, що ЄС не підтримав моделі нового публічного менеджменту (НПМ), яка була найвпливовішою моделлю для проведення реформ апарату державної служби у країнах Західної Європи протягом останніх декад, у якості прототипу для відповідних адміністративних критеріїв (порівн. Тоонен 2001, 184). Замість цього Єврокомісія та СІГМА визначили вимоги щодо законодавства, яке мало запровадити апарат державної служби у країнах ЦСЄ як незалежне професійне утворення та захистити державних службовців від звільнення й політичного тиску. Таким чином, комплекс вимог стосовно обумовленості в управлінській сфері був дуже наближеним до класичної Веберівської бюрократичної моделі, хоча деякі пізніші вимоги, пов'язані з впровадженням критерію виконання у кадровій політиці, більше нагадують НПМ. Відповідно до цього багато хто називає цю модель змішаною<sup>6</sup>.

Незважаючи на те, що ядром управлінських критеріїв ЄС завжди лишалася дещо незрозуміла «здатність впровадити *acquis*», вимоги до «горизонтальної» здатності можна розглядати як вияв інституційно-лікувального підходу (більш поширеним терміном Єврокомісії є «інституційна розбудова»), згідно з яким ЄС намагався виправити проблеми та вади

<sup>6</sup> Із приводу обговорення моделі, застосовуваної ЄС до країн-кандидатів, див. Фурньє (1998), який вважає її класичною Веберівською моделлю, та Боссаєрта і Демке (2003, 1-9), які називають її змішаною.

посткомуністичних управлінських структур. Щоб зрозуміти, наскільки успішним у цьому був ЄС, ми мусимо поглянути на стан реформування посткомуністичних адміністрацій до виникнення політики обумовленості у сфері управління, тобто до 1997 р.

*Посткомуністичні адміністрації  
до запровадження політики обумовленості*

Посткомуністичні адміністрації у більшості випадків не могли розвиватися за зразком Веберівських бюрократій, натомість вони часто страждали від всеосяжної ролі держави за комуністичних режимів<sup>10</sup>. Як вдало зазначає Вергеєн, «публічні адміністрації у тому вигляді, в якому вони функціонували у попередній системі державного управління, були у кращому разі «імплементативними машинами» для рішень, ухвалюваних комуністичною партією, а в гіршому — засобом для репресії громадян з боку держави». Одним із результатів цього стало те, що «поняття професійної державної служби ... було нівельовано у більшості країн» (Вергеєн 2003, 490).

Як результат, посткомуністичні адміністрації мали цілу низку спільних проблем, пов'язаних із їхнім комуністичним минулим (див. Гойтц 2001; Гойтц і Воллманн 2001; Вергеєн 2001). Домінування комуністичної партії та її проникнення в бюрократичні структури ЦСЄ в минулому та, відповідно, подвійна підпорядкованість адміністрацій призвели до того, що після 1989 р. вони лишилися політично заангажованими та піддатливими до політичного тиску (див. Соотла 2001, 117). Використання комуністичними режимами державного апарату заради здійснення репресій поставило під сумнів легітимність будь-яких державних інституцій (Комбз 2001). Можна погодитися зі сміливим твердженням Відлякової про те, що «адміністративна реформа у країнах Центральної та Східної Європи не потребує нічого іншого, окрім як визначення нової концепції держави» (2001, 106).

Гойтц і Воллманн вказують на інший прояв комуністичної спадщини, а саме на те, що адміністрації були недополітизовані у значенні здатності до вироблення та впровадження політик — іншими словами, слабкими управлінськими структурами — втім, надполітизованими у сенсі кадрової політики (2001, 865). До цього списку спільних проблем посткомуністичних адміністрацій країн ЦСЄ на початку перехідного періоду можна додати корумпованість та практичний брак відповідальності. Саме на ці

<sup>10</sup> Винятком була, можливо, лише Угорщина, де державна служба мала сильні Веберівські традиції та лишалася досить відділеною від комуністичної партії (Васс 1999).

проблеми ЄС намагався звернути основну увагу країн-кандидатів після 1997 р. через політику обумовленості в управлінській сфері в її різноманітних проявах.

Основними компонентами підходу ЄС до «горизонтальної» здатності були вимоги прийняття законодавства, що визначило б ролі державних службовців та апарату державної служби в цілому, створення стратегії щодо адміністративної реформи та тренувальної програми для державних службовців. Окрім того, вимоги до «секторної» здатності були пов'язані з впровадженням різних складових *acquis*. Перш ніж розглянути те, як ці правила втілили країни-кандидати, ми маємо визначити їх вихідне положення щодо проведення реформ, тобто стан адміністративної реформи до впровадження політики обумовленості у сфері управління.

Існування цілої низки проблем, спільних для країн ЦСЄ, може затьмарити ті відмінності, які є важливими у світлі того, що вони визначали різне становище країн щодо процесу реформування, згідно з яким, починаючи з 1997 р., відбувався тиск ЄС. Під час раннього періоду формування інституцій (1989–1993 рр.), у якому ЄС не брав участі, стан адміністративних реформ у країнах ЦСЄ відрізнявся досить суттєво. Ми маємо брати до уваги ці відмінності, розглядаючи адаптаційний тиск з боку ЄС.

Країни-кандидати можуть бути класифіковані відповідно до різних етапів впровадження реформи державної служби. Незважаючи на те, що будь-яка інституційна реформа, зокрема й адміністративна, складніший та більш комплексний процес, ніж просте прийняття законодавства, його розгляд усе-таки корисний для дослідження процесу реформування. Я зосереджу свою увагу на прийнятті законів про державну службу та державні адміністрації, а також на вторинному законодавстві, що впровадило професійну державну службу та визначило роль державних службовців у їхніх відносинах із суспільством та політичною сферою, в якості основних предметів проведення реформи.

Жодна з країн, що розглядаються, за винятком Польщі, не мала законодавства, яке визначало роль державних службовців чи апарату державної служби під час комуністичного періоду. Тому ми можемо розглядати законодавство, прийняте протягом 1989–1993 рр., як ранній етап реформи, частину комплексних інституційних перетворень. Це принаймні не може відкидати вірогідності того, що такі реформи не були зумовлені впливом ЄС чи країн Західної Європи, котрі слугували в якості моделей для нового законодавства. Проте оскільки я вивчаю політику обумовленості, визначену після 1995 р. та впроваджену в життя після 1997 р., з метою випробування моделі зовнішніх стимулів ми можемо розглядати реформи, здійснені до 1995 р., як вихідний стан реформування.

Я розрізняю декілька типів реформування: повне, часткове та його брак. Зважаючи на те, що основними складовими цього періоду реформу-

вання були, з одного боку, відокремлення державних службовців від політичної сфери і проблема кадрової політики та, з іншого боку, концептуалізація місця та ролі власне державної служби, реформа в цілому може бути визначена як така, що базувалася на законодавстві про державну службу та державні адміністрації й, можливо, на стратегіях реформування, вторинному законодавстві, тренуванні та інших засобах, наприклад, закони про доступ до інформації. Таким чином, ситуації, за яких відбувалося прийняття законодавства, вироблення стратегії та тренувальних програм, відповідали повному реформуванню. Ситуації, в яких частину потрібного законодавства про державну службу було прийнято, проте не імплементовано і не здійснено жодних наступних кроків протягом кількох років, можуть бути класифіковані як часткове реформування. Якщо ж не було прийнято жодних законодавчих актів, що стосуються державної служби, ми можемо стверджувати, що реформування не розпочиналося. Відповідно, картина з реформуванням у країнах-кандидатах ЦСЄ мала такий вигляд: незначна кількість ранніх реформ, лише один приклад повного реформування, часткове ревізування проведених реформ і практична відсутність імплементации прийнятих законів, за винятком Угорщини, Польщі та Естонії.

*Ранні реформатори, 1989-1993 рр.* Цілком очевидно, що першість у реформуванні мала Угорщина (Меєр-Салінг 2001). Угорський уряд ініціював прийняття закону про державну службу 1992 р. та досить успішно його імплементував. Експерти називали закон 1992 р. «стабільним, робо-

Таблиця 4.1 Реформування апарату державної служби в країнах ЦСЄ до 1997 р.

| Країна            | Закони, прийняті протягом<br>1990-1993 рр. |                                   | Закони, прийняті протягом<br>1993-1997 рр. |                                   |
|-------------------|--|-----------------------------------|--|-----------------------------------|
|                   | Державні<br>службовці                      | Держ. служба/<br>держ. адміністр. | Державні<br>службовці                      | Держ. служба/<br>держ. адміністр. |
| Болгарія          |  |                                   |  |                                   |
| Естонія           |  |                                   | 1995 р.                                    |                                   |
| Латвія            |  |                                   | 1995 р.                                    |                                   |
| Литва             |  |                                   | 1995 р.                                    |                                   |
| Польща            |  |                                   | 1996 р.                                    |                                   |
| Румунія           |  |                                   |  |                                   |
| Словаччина        |  |                                   |  |                                   |
| Словенія          | 1990 р.                                    |                                   |  |                                   |
| Угорщина          | 1992 р.                                    | 1992 р.                           |  |                                   |
| Чеська Республіка |  |                                   |  |                                   |

чим актом», хоча його прийняття і не змогло завадити надмірній політизації державної служби та її маніпуляції з боку окремих політиків<sup>11</sup>. Словенія прийняла закон, що визначав статус державних службовців, ще 1990 р., проте його не було доповнено жодними іншими законодавчими актами, і його вважали неповним. Тому ми можемо охарактеризувати статус-кво Словенії як ранне, втім, неповне реформування.

*Часткові реформатори, 1993–1997 рр.* У Польщі закон про державних службовців було прийнято 1996 р., однак, як зазначає Гойтц, «його імплементацію було перервано», і 1998 р. прийнято новий закон (2001, 136). В Естонії закон про державних службовців прийнято 1995 р. Відповідно до нього було здійснено розрізнення між кар'єрними публічними службовцями та державними публічними службовцями, але оскільки він не містив чіткої концепції державних адміністрацій, то його вважали неповним (Соотла 2001, 122). У Латвії закон про державних службовців прийняли, проте не імплементували. Надалі проведення реформи було зупинено, а важливих законодавчих актів про державну службу та державні адміністрації так і не прийняли (Рейнголд, у друці). У Литві закон про державних службовців було прийнято 1994 р., проте його не повністю імплементували, а проведення адміністративної реформи не зазнало відчутного прогресу аж до 1997 р. (Вергесн 2003, 492).

*Популістські реформатори: жодних серйозних змін у законодавстві про державне управління до 1997 р.* У Болгарії, Румунії, Чеській Республіці та Словаччині, попри значну риторичку, не прийняли законодавчих актів щодо державної служби протягом цього періоду. Ці країни мали дуже обмежену законодавчу базу для проведення реформ або ж не мали її зовсім. У Чеській Республіці та Словаччині положення про державну службу було включено до трудових кодексів, а саму реформу розуміли як внесення відповідних поправок до кодексів. Мало того, чеський апарат державної служби було втягнуто в довготривалий політичний конфлікт навколо проведення люстрації. У всіх перерахованих країнах звучало дуже багато риторички з боку політиків про нагальну потребу проведення адміністративної реформи, проте ці слова практично не підкріплювали конкретними діями. У таблиці 4.1 схематично зображено статус-кво процесу реформування до часу запровадження ЄС політики обумовленості у сфері управління у 1997 р.

Якщо визначити такий стан реформування як статус-кво, то чи змінила політика обумовленості стан речей? Іншими словами, чи привела політика обумовленості у тому вигляді, в якому вона була визначена на Мадридському саміті Європейської Ради та уточнена Єврокомісією 1997 р., до рецепції відповідних правил? Перелік прийнятих законодавчих актів, представлений у таблиці 4.2, дає підстави говорити, що політика обумовле-

<sup>11</sup> Інтерв'ю з Ласло Вассом електронною поштою, 4 березня 2003 р.

Таблиця 4.2 Законодавство про державну службу та політика обумовленості ЄС

| Країна-кандидат   | Початок переговорів щодо членства | Закони про державну службу   |
|-------------------|-----------------------------------|--|
|                   |                                   | Закони про державних службовців  |
| Болгарія          | 2000 р.                           | Закон про державні адміністрації 1998 р., з поправками 2001 та 2003 рр.<br>Закон про державну службу, прийнятий 1999 р., набрав чинності 2000 р.   |
| Естонія           | 1998 р.                           | Акт про державну службу, прийнятий 1995 р., набрав чинності 1996 р.  |
| Латвія            | 2000 р.                           | Закон про державну службу 1994 р., Закон про державну публічну службу, прийнятий 2000 р., (набрав чинності 2001 р.), проект закону про державні адміністрації, проект закону про адміністративні процедури |
| Литва             | 2000 р.                           | Закон про посадовців 1995 р.<br>Закон про державну службу 1999 р. (з поправками, остання 2002 р.)<br>Закон про організацію державних адміністрацій 1998 р.   |
| Польща            | 1998 р.                           | Закон, прийнятий 1996 р., переглянуто; новий закон про державну службу, прийнятий 1998 р.  |
| Румунія           | 2000 р.                           | Закон про статус державних службовців 1999 р.  |
| Словаччина        | 2000 р.                           | Закон про державну службу 2001 р., прийнятий після довготривалих дебатів та поправок, орієнтований на Трудовий кодекс  |
| Словенія          | 1998 р.                           | Пакет законів про державну службу, прийнятих 2002 р., зокрема, Закон про державні адміністрації та Закон про державних службовців  |
| Угорщина          | 1998 р.                           | Закон про державну службу/статус державних службовців 1992 р., змінений 2001 р.  |
| Чеська Республіка | 1998 р.                           | Закон про державну службу, прийнятий 2002 р. (більшість положень набрали чинність 2004 р.), прийняття законодавства про захист праці зупинено  |

Джерело: відтворено, з деякими змінами, з Дімітрової (2002).

ності та особливо тиск щодо проведення реформ, пов'язаний із проведенням переговорів про вступ, справді мали серйозний вплив на країни-кандидати.

Порівнюючи дані таблиць 4.1 та 4.2, можна побачити, що країни, які не прийняли законодавства про державну службу чи не розпочали реформування цієї сфери на початковому етапі, здійснили це протягом досить невеликого часового проміжку після 1997 р. (1998-2002 рр.). Це стосується Болгарії, Румунії, Словаччини, Словенії, Литви та Латвії, при тому що навіть країни, які вже мали відповідне законодавство, такі як Польща чи Естонія, прийняли нові закони протягом цього періоду. Наприклад, латвійський закон 2000 р. сильно різнився з прийнятим 1995 р. (Вергеєн 2003, 492).

Мало того, більшість країн-кандидатів прийняли чи змінили закони про державну службу в період, близький до початку переговорів про вступ до ЄС. Навіть попри те, що кількість розглянутих прикладів є занадто малою, аби робити загальні висновки, однак видається, що вони є підтвердженням поширеної рецепції правил серед країн-кандидатів, схожої з іншими дослідженнями щодо виявлення конвергенції серед кандидатів на членство в ЄС (Малова і Гогтон 2002, 101; Аг 2002). В цілому це вказує скоріше на узгодженість із політикою обумовленості, ніж на винесення уроків заради вирішення конкретних ситуацій у державному управлінні, які могли виникнути у будь-який момент, а не обов'язково якраз на початку процесу переговорів.

Законодавчі акти, що служили підґрунтям для проведення реформ, відрізнялися переважно часом свого прийняття, ніж змістом. Попри певні відмінності, у більшості випадків закони визначали поняття державної служби та місце державних службовців, принципи їхнього кар'єрного зросту, забезпечували їх захист від політичного тиску шляхом запровадження конкурсної основи та обмеження політичних призначень. Елементи критерію виконання кадрової політики було обмежено, особливо у початкових редакціях законів, до яких пізніше внесли поправки — так як в Угорщині, Польщі, Латвії та Болгарії. Країною, у якій зміст законодавчих актів та час їх прийняття найменше відповідали обумовленості — і в якій політичні гравці відкрито висловлювали сумніви з приводу правил, запропонованих Єврокомісією, — була Чеська Республіка. Словенія та Естонія також досить повільно впроваджували та змінювали необхідну законодавчу базу, в той час як Угорщина так само мало її змінила з 1992 р., проте проведена тоді реформа відповідала правилам та вимогам Єврокомісії.

Як можна пояснити ці відмінності? Як уже зазначалося раніше, вірогідність застосування політики обумовленості в управлінській сфері була найнижчою для Чеської Республіки, Угорщини та Польщі. Також підтверджено, що коли вірогідність низька, зовнішні стимули та загрози відігра-



ють меншу роль. Рецепція правил протягом 1997–2000 рр. була досить обмеженою в Угорщині та Чеській Республіці, тоді як численні поправки, внесені до законодавства Польщі в середині 1990-х рр., створили більш неясну картину у цій країні.

Як уже було показано, на той час, коли обумовленість у сфері управління набула великого значення, Польща уже розпочала проведення адміністративної реформи та досягла у цьому певного успіху. Закон 1995 р., що набув чинності наступного року, встановив систему кваліфікацій, яка сприяла розвитку нейтральної кар'єрної публічної служби. Проте закон 1998 р. цілком змінив тодішню систему та запровадив принцип призначення державних службовців за партійною ознакою. Ця система дала можливість уряду Бузека здійснювати політичні призначення (що негативно сприйняв ЄС). Це можна пояснити тим, що вірогідність загрози виключення з процесу інтеграції в ЄС щодо Польщі була доволі низькою.

Механізми європеїзації також мали інші варіанти застосування. В Угорщині процес реформування уже був розпочатий, коли обумовленість у сфері управління вийшла на перший план. Тому адаптаційний тиск був низьким. Угорщина — єдина країна ЦСЄ, що розпочала реформування на ранньому етапі, 1992 р., що було досить близьким до моделі, пізніше запропонованої ЄС. Реформа системи державних адміністрацій в Угорщині завершилася задовго до того, як ЄС почав здійснювати політику обумовленості в управлінській сфері (Вергеєн 2003, 491–492), а її апарат державної служби відзначався стабільністю, що було рідкістю серед інших країн цього регіону. Навіть попри те, що поправку до угорського закону 2001 р., якою було створено спеціальну «політичну» категорію з 350 державних службовців, котрих призначав прем'єр-міністр, неформально розкритикували з боку ЄС, угорська реформа і досі вважається найуспішнішою в регіоні<sup>12</sup>. Незважаючи на те, що я приділяла основну увагу важливості моделі зовнішніх стимулів для пояснення процесу рецепції правил, рання адміністративна реформа в Угорщині слугує підтвердженням того, що й інші моделі можна застосувати для пояснення цього процесу. Дослідники визначають угорський процес реформування як такий, що має внутрішнє походження, проте з сильним впливом зарубіжних систем, зокрема французької (Васс 2001, 156). Таким чином, винесення уроків, очевидно, було основним механізмом рецепції правил в Угорщині.

Ситуацію з Чеською Республікою можна охарактеризувати як опір та затягування рецепції правил. Одна з найбільших чеських партій, Громадянська демократична партія (ГДП) Вацлава Клауса, постійно відхиляла пакет законів, що стосувався державної служби, однак його усе ж прийняли 2002 р. Позиція ГДП полягала в тому, що немає потреби приймати

<sup>12</sup> Там само.

закони, аби реформувати апарат державної служби, і що таку реформу можна здійснити іншими засобами. Ця позиція була пов'язана з політичними та ідеологічними вподобаннями партії щодо системи, в якій безпека робочого місця державного службовця не є гарантованою. Дослідники відзначали, що це було одним із найбільш суперечливих питань, які виникли під час підготовки Чеської Республіки до вступу в ЄС. Відлякова так описує цю ситуацію: «Починаючи з 1993 р., проведення адміністративної реформи весь час відкладалося через брак «політичної волі». На той час державні службовці були безсилими, всі необхідні документи та законопроекти було підготовлено, проте політики нічого не робили, а лише прискіпувались до деталей. Тільки зараз стало зрозумілим, що проблема полягала не в «браку політичної волі», а в побоюванні політичної еліти того, що занадто багато влади буде передано муніципалітетам, і в неприхильному ставленні центральної влади до такої можливості» (2001, 103). Коли закон про державну службу нарешті прийняли 2002 р., парламент заблокував положення про безпеку робочого місця державних службовців, а набуття чинності інших положень відкладено до 2004 р. Проте варто зауважити, що Чеська Республіка таки здійснила адміністративну реформу іншими засобами, зосередившись в основному на реформі місцевих та регіональних адміністрацій. Утім, об'єктом вимірювання у даному разі є не ефективність чеських реформ, а їх узгодженість із вимогами ЄС. Така узгодженість була найменшою серед усіх досліджуваних країн, а рецепція правил — мінімальною.

Як низька вірогідність, так і наявність важливих носіїв вето можуть певним чином пояснити розвиток Чеської Республіки. Її вважали однією з найбільш наближених до вступу в ЄС держав. Чеська еліта завжди пам'ятала про важливу роль своєї країни у всьому процесі розширення. Навіть важливішим було те, що на чеській політичній арені існували гравці, такі як ГДП Клауса. Вони, не будучи прямими противниками вступу до ЄС, стали вираженими свроскептиками і не належали до носіїв вето, які могли бути поглинуті. Критика, яка звучала з вуст Клауса та інших членів ГДП, була досить відвертою, щоб викликати дебати в певних колах ЄС щодо існування прихильності Чеської Республіки до інституцій об'єднаної Європи. Таким чином, Клаус був життєздатним носієм вето, а його сприйняття вірогідності загроз із боку ЄС та підрахунки вигод-витрат обумовлені його позицією стосовно євроінтеграції.

Інша країна, в якій було помітним затягування процесу рецепції правил, — Словенія. Вона — серед перших п'яти, обраних для початку переговорів 1998 р., тому вірогідність застосування політики обумовленості щодо неї була низькою. Та все ж Словенія реагувала на політику обумовленості ЄС, хоч і досить повільно, прийнявши 2002 р. пакет законів про державну службу. Це створює цікавий контраст із Болгарією, Румунією та Латвією, в яких

прийняття відповідного законодавства лишалося однією з умов, прив'язаних Єврокомісією до початку переговорів, яку треба було виконати в дуже короткий період. Усі ці країни прийняли закони, стосовно яких не було жодного консенсусу, окрім як на словах, до того часу, як «втрутився» ЄС. За словами одного латвійського посадовця, «у нас би нічого не сталося без тиску ЄС на політиків» (інтерв'ю, грудень 2002 р.).

Твердження деяких дослідників про те, що Латвія перебувала під значним впливом новозеландської моделі (Дженсон і Рейнгольд 2001, 209), роблять цю країну цікавим прикладом змішаної моделі. Проведені інтерв'ю виявили, що після прийняття відповідного закону 1994 р. процес реформування був у стані стагнації, а поштовх до прийняття нового законодавства та здійснення інших заходів прийшов від ЄС. У той же час заходи, здійснені 2000 р., такі як запровадження управлінських контрактів для державних службовців, вказують на те, що механізм винесення уроків мав дуже серйозний вплив на проведення пізніх етапів реформи. Тому вкрай необхідне подальше вивчення можливості взаємодоповнення моделей зовнішніх стимулів та винесення уроків.

Картина ставлення країн ЦСЄ до визначення державної служби як окремого та незалежного від політичного тиску утворення стає ще суперечливішою, якщо поглянути на подальші зміни у прийнятих правилах. У декількох країнах до відповідних законів було внесено поправки, що прямо суперечили політиці обумовленості ЄС і запровадили значний ступінь політичного впливу на державних службовців через «політичні» кабінети та спеціальні штати службовців. Саме це було основою поправки до закону 2001 р. в Угорщині та, за твердженням деяких дослідників, подібних змін у Польщі. Це є одним із найперших свідчень того, що рецепція правил, здійснена внаслідок зовнішніх стимулів, може не мати довготривалого ефекту. Зважаючи на те, що вимоги ЄС передбачали здійснення серйозних та ґрунтовних реформ заради впровадження необхідного типу державних адміністрацій, які часто відбувалися проти волі місцевої влади, що надавала перевагу підходу НПМ, політика обумовленості виявилася дуже успішною у здійсненні формальної рецепції правил. А як щодо поведінкової рецепції правил?

### *Деякі зауваження з приводу поведінкової рецепції*

Оцінюючи можливість здійснення поведінкової рецепції, що зазвичай слідує за формальною рецепцією правил ЄС, або ж, користуючись терміном Єврокомісії, імплементації *acquis*, можна припустити, що імплементація формально прийнятих правил ЄС більш ніж будь-які інші політичні дії може завдати шкоди гравцям, яких можна віднести до неформальних носі-

ів вето. Розглядаючи таке припущення, варто детальніше поглянути на політичну обстановку та політичну динаміку посткомуністичних країн та взяти до уваги теорії, що намагаються пояснити динаміку посткомуністичних демократичних перетворень. Роль держави у демократичних перетвореннях та консолідаційних процесах останнім часом стала важливим предметом дебатів. Лінц і Степан наголошують на тому, що держава, яка добре функціонує, та ефективний чиновницький апарат є передумовами для такої консолідації (1996, 7). Стівен Генсон стверджує, що навіть якщо не всі соціальні групи сприймають демократичні правила гри, «усе ж доцільно говорити про консолідовану демократію, коли від представників демократичних інституцій з великою вірогідністю можна очікувати, що вони вестимуть себе згідно з формальними інституційними правилами та сприятимуть їх усталенню» (2001, 141). Він висловлює доволі переконливе твердження, що консолідацію в країнах Центральної та Східної Європи можна пояснити «примусовим застосуванням формальних юридичних норм щодо кордонів країн, правил політичної боротьби та громадянських прав партійними й державними чиновниками» (2001, 145).

Існують, однак, випадки формально консолідованих демократій, чий процес реформування був болоче повільним або ж навіть зазнавав ревізії. Це можна пояснити припущенням, згідно з яким структури державних службовців, що впроваджували відповідні норми та підтримувалися прозахідними елітами, співіснували із чиновниками, чию діяльність регулювали інші, неформальні правила. Існування таких мереж, які не обов'язково замінювали офіційні державні структури, а могли існувати паралельно з ними, свідчить про те, що слабкість держави є серйозною загрозою для функціонування нових, формально прийнятих правил, якщо їх не сприймають важливі політичні гравці. Якщо ми пов'яжемо політику обов'язковості з групами інтересів, що впливають на здійснення державної політики, то зможемо передбачити розкол на групи інтересів, що втрачають від проведення ініційованих ЄС реформ та перспективи членства, та групи, що виграють від цих процесів, такі як «модернізатори», прихильники вільного ринку, представники меншин, проєвропейські групи та легальні бізнес-структури. Тому в разі існування груп, які не бачать можливості отримання вигоди від процесу розширення ЄС, ми не спостерігатимемо всеохопної поведінкової рецепції формально прийнятих правил. Організовані групи інтересів можуть зупинити процес імплементації формальних правил та реформування, якщо члени цих мереж і пов'язані з ними політичні еліти вважатимуть прибутки меншими, ніж втрати, наприклад, пов'язані з виведенням економіки з «тіні».

В усіх десяти розглянутих у цьому розділі випадках значні зміни у формальних правилах стосовно функціонування апарату державної служ-

би відбулися за відносно короткий проміжок часу. У деяких випадках зміни сталися без будь-яких свідчень щодо існування політичних гравців, що підтримували такі реформи. Зважаючи на приведені раніше свідчення не лише рецепції правил, а й прямого зв'язку між прийняттям законодавчої бази для проведення адміністративної реформи та початком переговорного процесу між відповідною країною та ЄС, ми можемо стверджувати, що політика обумовленості відіграла важливу роль. Відносна схожість засобів, застосованих країнами-кандидатами, також свідчить, що здійснені зміни не були результатом імітації (оскільки діяльність бюрократичних структур далеко не всіх країн-членів ЄС регулювала така законодавча база) чи винесення уроків, що передбачають запозичення країнами-кандидатами тих законодавчих актів, які найбільше відповідали їх особливостям. Якби мотивацією проведення змін було винесення уроків, ми могли б очікувати більшої різноманітності прийнятих правил, оскільки законодавці обирали б серед багатьох існуючих (та дуже різних) моделей країн ЄС. Я також стверджую, що модель зовнішніх стимулів має кращу пояснювальну здатність, ніж модель соціального навчання, оскільки остання передбачає необхідність існування спільних норм та ідентичностей серед політиків, які здійснюють адміністративну реформу. Як видно з дебатів щодо існування Європейського адміністративного простору, згаданих у цьому розділі, спільних норм та узгоджених ідентичностей стосовно державних адміністрацій досі немає.

Зважаючи на обмеження, пов'язані з принципом вірогідності, модель зовнішніх стимулів може також пояснити випадки, у яких політичні гравці діяли врозріз із європейською політикою обумовленості в управлінській сфері або ж слідували їй суто поверхово (як у Чеській Республіці). Низька вірогідність бути виключеними з процесу розширення зробила рецепцію правил у країнах, яких вважали найближчими до вступу в ЄС, складнішою та уможливила зміну прийнятих правил у пізніший період.

Зрештою, політика обумовленості відіграла не просто велику роль, а навіть більшу за ту, яку відіграють механізми європеїзації для країн-членів ЄС. Вплив ЄС на внутрішньодержавні структури був значно сильнішим стосовно країн-кандидатів, ніж країн-членів, де, як підсумовують Коулз і Ріссе «основні інституції часто протистоять європеїзації» (2001, 236). Вплив ЄС на процес рецепції правил щодо базових «правил про правила» у країнах-кандидатах приголомшував. У свою чергу довготривалість формально прийнятих правил після того, як країни-кандидати стали членами ЄС, є зовсім іншою проблемою, що може бути розглянута у подальших дослідженнях.

## **Зовнішні стимули та винесення уроків у регіональній політиці та політиці охорони здоров'я**

*Вейд Джейкобі*

Чим відрізняється рецепція правил, якщо вона здійснюється з ініціативи ЄС та якщо її проводять самі країни ЦСЄ? Для відповіді на поставлене питання в цьому розділі будуть розглянуті дві сфери державної політики, які, відповідно до припущень, висловлених у вступній частині, мають абсолютно різну динаміку. Я розгляну регіональну політику, де кілька пропозицій застосування зовнішніх стимулів приводять до швидкої рецепції правил, та покажу, що хоча результати в цілому відповідають висловленим припущенням, існують усе-таки певні аномалії, які не вписуються в цю модель. Далі я розгляну модель винесення уроків як можливий доповнювальний компонент до моделі зовнішніх стимулів і покажу, що вона достатньо добре пояснює механізм рецепції правил в інших сферах політики. Для демонстрації цього я розгляну політику у сфері охорони здоров'я.

У межах цього «двовимірного» дослідження не буде приділено однакової уваги усім чотирьом припущенням у межах кожної пояснювальної моделі. Нагомість, у цьому розділі буде детально розглянуто дві змінні, що входять як до моделі зовнішніх ініціатив, так і до моделі винесення уроків, хоч і в різному вигляді. Перша змінна — це наявність альтернативних моделей організації. Для моделі зовнішніх ініціатив ця змінна операціоналізується через ступінь визначеності вимог. Де такий ступінь є високим, держава матиме чітке уявлення про те, які правила слід приймати. Щодо моделі винесення уроків альтернативи постають у вигляді експертних товариств ЄС. Другою спільною змінною є структура репрезентації інтересів. Для обох моделей ця змінна операціоналізується через обсяг витрат на рецепцію для носіїв вето, хоча різниця між двома моделями полягає в тому, наскільки ці витрати суто матеріальні.

---

Я висловлюю свою вдячність Франку Шіммельфеннігу, Ульріху Зедельмасру, Антуанеті Дімітровій та іншим учасникам Туринського семінару за корисні коментарі з приводу чернетки цього розділу та Метью Дженнеджону й Стіву Пейджу за їхню допомогу в проведенні дослідження.

В обох випадках буде розглянуто два періоди, виділених Білою книгою Єврокомісії з приводу підготовки країн ЦСЄ до спільного ринку: з кінця 1980-х рр. до середини 1995 р. та з середини 1995 р. до сьогодні. Біла книга — перший документ, у якому було представлено конкретні вказівки з приводу перенесення близько однієї тисячі інструкцій щодо спільного ринку для країн-претендентів. До 1996 р. європеїзацію здійснювали самі країни ЦСЄ. Після того зовнішні стимули почали відігравати суттєву роль. Зважаючи на те, що навіть ці спрощені моделі вимагають детальних підрахунків, я зосереджу свою увагу на вивченні двох країн, Чеської Республіки та Угорщини. Ці країни володіють низкою важливих спільних особливостей: обидві мають значний досвід європейського інституційного розвитку та відносно високий рівень економічного розвитку. Обидві держави є унітарними й уже досить давно інтегрованими в германську сім'ю цивільного права. Обидві мають парламентські режими та уряди, що коливаються між правоцентристськими та лівоцентристськими, а також схожі електоральні карти. Політичні еліти обох країн погоджувалися з тим, що вступ до ЄС є основним пріоритетом зовнішньої політики, хоча такий консенсус був відчутно більшим в Угорщині. Ці країни мають приблизно однакову територію та населення близько 10 мільйонів, крім того, серед країн ЦСЄ вони належали до тих, які мали найбільше шансів вступити в ЄС. Якщо говорити коротко, вони створили найсприятливіший «ґрунт» для рецепції правил ЄС. Мало того, для їх розгляду було можливим застосування як моделі зовнішніх стимулів, так і моделі винесення уроків.

У цьому розділі спочатку буде розглянуто приклад, який є одним із найсприятливіших для вивчення на ньому ініційованої ЄС рецепції правил (наприклад, за допомогою моделі зовнішніх стимулів), оскільки *acquis* є досить визначеним, а кількість потенційних носіїв вето — невеликою. Цей розглянутий приклад добре — але не досконало — вписується в модель зовнішніх стимулів. Утім, він має певні аномалії, що можуть бути краще пояснені за допомогою моделі винесення уроків. Після цього увагу буде звернено на вивчення політики в галузі охорони здоров'я, напевне, найменш підходящої для застосування моделі зовнішніх стимулів,

<sup>1</sup> Варто зауважити, що таке хронологічне розмежування (наприклад, на основі Європейської угоди, Ессенського саміту, Білої книги, Угоди про асоційоване членство) буде доволі умовним. Проте в іншому разі досліднику необхідно буде «залізити» в голови осіб, що здійснювали політики ЄС, аби з'ясувати, чи були вони залучені до якихось форм попередньої рецепції правил (наприклад, такої, що мала місце до прийняття Білої книги, але усе ж певним чином обумовленої ЄС).

<sup>2</sup> Інші два припущення в межах моделі зовнішніх стимулів також вказують на значимість зовнішнього впливу, оскільки винагороди були значними, і вони могли, принаймні теоретично, бути швидко виплаченими в межах програми ФАРЕ, а правила стосовно структурних фондів справді загрожували виключенням із процесу розширенням і гравцям, які їх не виконували. Я повернуся до цих питань трохи пізніше в межах цього розділу.

оскільки ЄС має недостатньо важелів впливу на неї, а кількість перешкод — у вигляді міністерських бюрократів, постачальників та клієнтів — є дуже великою<sup>3</sup>. За цієї політики існують певні сприятливі умови для використання моделі винесення уроків, що дасть нам змогу дослідити співвідношення між роллю експертних товариств та структурою груп інтересів.

Щоб зосередитися на рецепції правил, я не звертатиму багато уваги на ті реформи, що не є результатом європеїзації. У випадку обох політик я розгляну рецепцію правил за такої умови: рецепцію правил, якщо вона має місце, повинні ініціювати самі країни ЦСЄ. Оскільки рецепція правил не була обов'язковою на той період часу, країни часто використовували ЄС чи його країни-члени в якості зразків, не намагаючись при цьому точно їх копіювати. Після цього я погляну на рецепцію правил, ініційовану ЄС, що розпочалася після публікації Білої книги та особливо після початку добору країн-кандидатів. Зважаючи на поняття визначеності правил, я зроблю простий поділ на «пороги», встановлені ЄС, за яких правила є досить вільними, та «заплати», за яких ЄС вимагає здійснення дуже конкретних реформ<sup>4</sup>. Під час розгляду обох прикладів формальній та поведінковій рецепції правил буде приділено більше уваги, ніж дискурсивній.

## РЕЦЕПЦІЯ ПРАВИЛ У РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ

Витрати на здійснення структурної політики та політики гуртування посідають друге місце у бюджеті ЄС після витрат на сільськогосподарську політику. А зважаючи на обмеження стосовно отримання коштів у межах Спільної сільськогосподарської політики (ССП, див. також Епштайн, розділ 9), країни ЦСЄ насправді отримуватимуть більше коштів зі структурних фондів, ніж від проведення ССП протягом декількох перших років членства. Структурні фонди та фонди гуртування ЄС надають фінансову допомогу у здійсненні регіональних політик (РП) країн-членів, намагаючись створити сприятливі умови для інвестицій та створення робочих місць. Країни ЦСЄ набагато бідніші, ніж у середньому країни ЄС, і тому цей процес розширення був найамбіційнішим в історії ЄС з точки зору інтеграції бідніших економік. Наприклад, під час останніх трьох розширень ЄС після приєднання нових країн загальний рівень ВВП на душу

<sup>3</sup> Під «найменш підходящою» я маю на увазі те, що, застосовуючи принципи моделі зовнішніх стимулів до її розгляду, ми мали б очікувати низький ступінь рецепції правил.

<sup>4</sup> Обговорення понять «порога» та «заплати» див. у Джейкобі (2004).

<sup>5</sup> Із приводу структурних фондів ЄС див. Гуг (1996) і Аллен (2000). Дослідження зв'язків між макроекономічною стабілізацією, приватизацією та регіональною політикою див. у Бачслер та ін. (2000).



населення ЄС знижувався на 3-6%. Останнє розширення зменшило загальний рівень ВВП на душу населення на 9%.

Правила ЄС є досить визначеними, проте вони формулюються, зважаючи на право країн-членів розвивати власні структури в межах РП. Надаючи фінансову допомогу, ЄС вимагає, щоб індивідуальні проекти, фінансовані ЄС, відповідали вимогам, встановленим Єврокомісією, зокрема, вирівнюванню регіонів, соціальному гуртуванню, зайнятості населення та розвитку міських і сільських місцевостей (Єврокомісія 1999с)<sup>6</sup>. Мало того, доступ до цих фондів визначається на основі здатності до планування та управління комплексними процедурами. Вимоги до таких методів управління та контролю досить жорсткі, тому багато регіональних урядів країн, які вже давно є членами ЄС, не можуть отримати необхідних коштів, формально призначених для їхнього регіону. Тобто управлінська компетентність та здатність дотримуватися широкого набору правил є обов'язковою умовою для отримання структурних фондів. Тому, попри те, що ЄС неохоче визначає, як країни-члени мають формувати власні регіональні структури, його функціональні вимоги та управлінські процедури створюють цілу мережу вимог та квазівимог, що робить розглянутий приклад таким, у якому зовнішні стимули очевидні, а ступінь визначеності досить високий.

Спочатку у цій сфері політики, відносно нерозвиненій у ранній посткомуністичний період, було небагато носіїв вето. Під час комуністичної епохи функції, які мали б здійснюватися у межах РП, на загальному рівні виконувалися у межах дотичних галузевих політик, а на індивідуальному — стандартизаційної політики. Зрозуміло, що ці політики були дуже централізовані. На початку посткомуністичного періоду основні реформи було зосереджено на макроекономічній сфері, а питанням мікроекономіки не приділяли достатньо уваги (за винятком приватизації).

Варто зазначити, що в межах ЄС не існує єдиної РП, і лише невелика кількість країн (а саме Ірландія та Португалія) розподіляють регіональні фонди з єдиного центрального фонду. Проте більшість країн ЄС, як унітарні, так і федеративні, передають певні повноваження своїм регіональним утворенням, і саме в цьому полягала важлива вимога Єврокомісії, на якій вона наголошувала ще з часів Позичії 1997 р. Одне з найважливіших завдань у межах цієї політики полягало в формуванні інститутів на регіональному рівні, які були б доволі компетентними для вирішення питань, пов'язаних із плануванням та впровадженням РП. У той час як кількість законів, котрі необхідно прийняти, була невеликою — у РП зазвичай до-

<sup>6</sup> Зрозуміло: країни-члени можуть мати інші програми, що прямо не відповідають цим вимогам, якщо вони не порушують принципи спільного ринку щодо, наприклад, субсидій промисловості.

мінус «ручне управління» — правила та норми довкола структурних фондів та фондів гуртування є досить жорсткими (Брузіс 2003; Сассе та Г'юз 2002). ЄС ініціював створення нових регіональних інституцій. Чеська Республіка мала гірші стартові умови, ніж Угорщина, оскільки під час комуністичної епохи у ній не було здійснено спроб регіоналізувати державну політику. І тоді як Угорщина була зацікавлена у ширшому європейському розвитку РП ще до Ессенського саміту 1994 р., Чеська Республіка — ні. Ці відмінності певною мірою суперечать простому прив'язуванню процесу рецепції правил до зовнішніх стимулів, оскільки рецепція правил частково відбувалася до того часу, як такі стимули виникли.

### *Регіональна політика*

#### *та політика гуртування в Угорщині: короткий огляд*

Як і більшість країн ЦСЄ, Угорщина страждає від двох яскраво виражених ознак економічної нерівності: між містом і селом та між Заходом і Сходом. Протягом 1990-х рр. прямі іноземні інвестиції в Будапешт досягали 75% від усього обсягу інвестицій в Угорщину, а рівень безробіття у східних регіонах держави, які межують зі Словаччиною та Румунією, у 2-4 рази переважав рівень безробіття у західних регіонах біля кордону з Австрією, Словенією та Хорватією<sup>7</sup>. Угорська регіональна політика почала змінюватися ще до завершення комуністичної епохи. З 1970-х рр. в Угорщині працювали програми з розвитку сільських місцевостей. Парламентський декрет 1985 р. та подальша урядова резолюція позначили першу спробу проведення систематичної політики регіонального розвитку (на протигагу політиці з розвитку галузей економіки). Ця програма, в достатній мірі не забезпечена ресурсами і спрямована лише на два східні регіони, не мала довготривалого ефекту, проте відобразила намагання зруйнувати економічний диспаритет не тільки на рівні галузей економіки. Важливим наслідком галузевої зорієнтованості, яка домінувала у політиці розвитку під час усього комуністичного періоду, стало те, що великі підприємства важкої промисловості — символи такої політики — одними з перших закрилися після лібералізації ринку. Тому основні інструменти політики розвитку комуністичної епохи були найуразливішими в умовах нових ринкових процесів і сприяли лише тимчасовому розвитку відповідних регіонів. У результаті угорська влада мала як власні напрацювання у галузі РП, так і стимули до запозичення інших європейських моделей РП.

<sup>7</sup> Із приводу обох показників див. дані Міністерства сільського господарства та регіонального розвитку Угорщини (МСГРРУ) (1998).

Зростання активності у середині — кінці 1990-х рр. привело до того, що угорська РП стала максимально наближеною до формально децентралізованої моделі, яка відповідала вимогам Єврокомісії. Прийняття Закону про регіональний розвиток та просторове планування 1996 р. (Акт XXI) стало першим важливим кроком у відповідь на стурбованість ЄС централізацією та недофінансуванням регіонів. Цей закон, розроблений за сприяння програм ФАРЕ, слугував для оцінки угорської політики відповідно до директив ЄС. Основними принципами Акту XXI були децентралізація, субсидіарність, партнерство, планування, додатковість, прозорість та концентрація. Згідно з ним передбачалося, що норми ЄС щодо РП перейшли з дискурсивного принаймні на формальний рівень. З іншого боку, формальна рецепція правил ЄС, як ми побачимо, ще не приводила до поведінкових змін (Горват 1998, 16; Сассе та Г'юз 2002).

1996 р. також було утворено ради з регіонального розвитку (PPP) і агенції з регіонального розвитку (APP) як підрозділи цих рад. На ці інституції покладали завдання з виконання вимог ЄС про передавання повноважень стосовно прийняття рішення та управлінського контролю на регіональний рівень. У цілому вони мали стати ключовими інституціями з впровадження програм регіонального розвитку в Угорщині. 1999 р. на рівні NUTS-II існувало сім PPP. У деяких випадках ці PPP, коли були вперше встановлені на добровільних засадах, мали різні кордони та різну компетенцію. Попри те, що ці інституції середнього рівня були досить слабкими ланками у загальній управлінській структурі (у якій домінували органи державної влади та місцевого самоврядування), вони стали набагато ефективнішими, ніж у Чеській Республіці (див. нижче)<sup>8</sup>. Надалі вплив ЄС вилився у прийняття Концепції національного регіонального розвитку (1998 р.), Національної програми з рецепції *acquis* (змінена 2001 р.) та Плану національного розвитку (2001 р.). Переговори було завершено у грудні 2002 р., і за їхніми підсумками було визначено попередні витратні коридори на період 2003–2006 рр.

### *Регіональна політика*

#### *та політика гуртування в Чеській Республіці: короткий огляд*

Попри те, що Чехословаччина «жорстко дотримувалася політики вирівнювання серед колишніх комуністичних країн», уже протягом перших п'яти років після падіння комунізму знову окреслилася традиційна економічна нерівність між більш розвинутою Богемією на заході країни та менш розвинутою Моравією на сході (Блажек 1996, 63). Переважна біль-

<sup>8</sup> Обговорення цієї теми див. у Даунз (2000, 334-335).

ність іноземних інвестицій спрямовувалася в регіони Богемії, в той час як середній рівень доходів був практично на 50% вищий, а рівень безробіття майже на 2% нижчий, ніж у Моравії (Блажек 1996, 66-67). І так само, як і в Угорщині, столиця була найпотужнішим економічним центром. Рівень ВВП на душу населення у Празі насправді є вищим за середній у ЄС, тоді як ВВП на душу населення усіх інших регіонів Чеської Республіки нижчий за середній національний рівень. Незважаючи на те, що 1989 р. рівень доходів жителів Праги був лише на 6,4% вищим за середньонаціональний, 1997 він був вищим на 31,5% (Червени та Андрле 2000, 89-95).

Здійснення РП у Чеській Республіці почалося суттєво пізніше, ніж в Угорщині<sup>9</sup>. На початку 1990-х рр. деякі чиновники із найдепресивніших чеських регіонів, таких як Північна Богемія, почали вимагати, щоб політика уряду було спрямовано на НДДКР (науково-дослідницькі та дослідно-конструкторські роботи), перепідготовку кадрів та реструктуризацію. Протягом початку 1990-х рр. рівень безробіття у Чеській Республіці був низьким, однак протягом другої половини 1990-х рр. сукупне безробіття та регіональні диспаритети різко збільшилися. У липні 2000 р. рівень безробіття досяг 9%, найбільше було вражено регіони Північної Богемії — 20,7% (район Мост) та Північної Моравії — 18,4% (район Карвіна) (Чеська Республіка, Міністерство регіонального розвитку 2000, 8). Спочатку уряд Вацлава Клауса не використовував регіональну політику для протидії зростанню безробіття. Його уряд зосередився на вирішенні деяких проблем, пов'язаних із промисловою кризою, проте не приділив жодної уваги міжміністерській координації на центральному рівні та координації з гравцями на регіональному й муніципальному рівнях. Тому на ранньому етапі чеська регіональна політика була скоріше спрямована на реагування, ніж на розвиток.

1990 р. реформаторський уряд Петра Пітхарга скасував регіональні комітети комуністичної партії, хоча сім регіонів і далі існували як територіальні та статистичні одиниці. Проте регіони не мали права на самоврядування і були звичайними адміністративними підрозділами державної влади (Іннес 2002б). Брак самоуправління регіонів був дуже яскравий на тлі багатьох країн ЄС, навіть унітарних. Утім, така «винятковість» Чеської Республіки мало турбувала Клауса, чия ГДП наголошувала на захисті держави-нації як основи політичної ідентичності та протистояла будь-яким прагненням створити сильні чеські регіони. Своєю чергою, Чеська соціал-демократична партія (ЧСДП) вбачала у щораз більшому безробітті у структурно слабких регіонах потенційну базу для власного електора-

<sup>9</sup> Дослідження впливу ЄС на чеську регіональну політику див. у Джейкобі та Чернох (2002) і Блажек (1997).

ту та наголошувала на необхідності проведення серйозної РП. На відміну від ГДП, аргументи на користь євроінтеграції з часом почали з'являтися у виборчих кампаніях ЧСДП і згодом стали важливою складовою її партійної програми (Чеська соціал-демократична партія 1997).

У Чеській Республіці не існувало практично жодних гравців у сфері РП, а приватизація фактично знищила чи призвела до занепаду мережі, що існували (Макдермотт 2002). Обставини змінилися лише після того, як ГДП втратила владу. У січні 1996 р. Чеська Республіка подала заявку на членство в ЄС, і, як уже зазначалося, Єврокомісія підготувала необхідні Положення з приводу готовності Чеської Республіки до вступу в ЄС. Внаслідок того, що уряд, очолюваний ГДП, практично не проявляв жодного інтересу до проведення регіональної політики, думка Єврокомісії з цього приводу була доволі різкою: «Наразі Чеська Республіка не проводить регіональної політики. Усі ініціативи щодо регіонального розвитку впроваджуються через секторні політики на національному рівні» (Європейська комісія 1997с, 83). Єврокомісія наголосила на необхідності того, щоб владні структури могли формувати пріоритети регіонального розвитку. Вона також вказала на потребу в певних партнерах з чеського боку, що були б у змозі розробляти та артикулювати такі плани. Єврокомісія зазначила:

«Чеська влада має здійснити важливі реформи заради того, щоб відповідати структурним політикам країн ЄС. ... Слід збільшити кількість фінансових ресурсів та створити ефективні інструменти для проведення регіональної політики. ... Чеська влада має визначитися із майбутньою законодавчою базою регіональної політики для забезпечення функціонування легальних структур заради протидії регіональним диспаритетам та фінансуванню витрат на проведення структурної політики. (Європейська комісія 1997с, 84)».

### *Перша фаза: рецепція правил, ініційована країнами ЦСЄ*

Якщо уряд Клауса практично не сприяв рецепції правил ЄС у сфері регіональної політики аж до часу проведення Ессенського саміту, в Угорщині все було зовсім по-іншому. Як уже зазначалося, рецепція західноєвропейських моделей РП в Угорщині розпочалася ще до 1989 р. Акт 1985 р. «Про довгострокові завдання з регіонального розвитку та розвитку поселень» запозичив багато чого з західних моделей. Він містив такі ключові елементи, притаманні західним моделям: по-перше, «кооперація між поселеннями замість ієрархічних відносин»; по-друге, «ширше використання місцевих ресурсів разом із посиленням місцевої незалежності»; по-третє, «нова, децентралізована система фінансування поселень» (Лако 1994, 151, 153–154).

Після падіння державного соціалізму 1991 р. угорський уряд заснував Фонд регіонального розвитку. Фонд користувався настановами ЄС щодо фінансування, втім, з однією суттєвою відмінністю: він залишав управлінські функції центральній владі в Будапешті, не розподіляючи їх. Таким чином, ми бачимо схожість із Чеською Республікою: практики ЄС стосовно РП використовували у разі, якщо вони забезпечували методи і ресурси для боротьби з безробіттям. Однак ці самі практики могли також загрожувати сильній централізованій владі держави. Угорщина набагато більше, ніж Чеська Республіка, використовувала інструменти ФАРЕ для регіональної політики, підписавши першу угоду 1993 р. і згодом підготувавши другий комплект пілотних проектів 1994 р. (Міністерство сільського господарства та регіонального розвитку Угорщини 1998, 61-68). Щодо Чеської Республіки, ми не можемо говорити про будь-яке суттєве та довготривале використання правил ЄС протягом цього періоду. Перші пілотні програми в Чеській Республіці стартували лише 1998 р. (Чеська Республіка, Міністерство промисловості та торгівлі 1999, 184). Попри те, що деякі посадовці певною мірою зацікавлені у використанні західного досвіду, приклади формальної рецепції правил були дуже незначними, і навіть тоді фактичного дотримання норм щодо децентралізації практично не існувало.

### *Друга фаза: рецепція правил, ініційована ЄС*

ЄС почав встановлювати «пороги» — погано визначені вимоги нагальної потреби вдосконалення тієї чи іншої сфери — щодо реформування РП 1997 р., і в кожному з наступних Регулярних звітів містилося багато таких нагадувань. Наприклад, у Регулярному звіті 2001 р. щодо Угорщини Єврокомісія вимагала удосконалення міжміністерської кооперації, технічної підготовки для управління фондами, товариствами та участі місцевих структур у здійсненні політик, оцінювання проектів, фінансового менеджменту та регіональної статистики (Єврокомісія 2001б, 74-75). Інші «пороги» передбачали, що бюджет слід складати на декілька років, витрати повинні бути зосереджені на «пріоритетних об'єктах», а витрати ЄС не мають знижувати обсягів державних витрат («додатковість»). Зрештою, Структурні фонди містили нове «визначення сфери», за яким «пріоритетними» ставали сфери недостатнього соціального та економічного розвитку, промислової реструктуризації та високого рівня безробіття (Даунз 2000, 340). ЄС наполягав, щоб країни дотримувалися цих настанов, хоча й визнавав: ці «пороги» можна виконати різними шляхами.

Угорщина більшою мірою реагувала на ці вимоги, ніж Чеська Республіка. Уже на час проведення серйозної реформи РП 1996 р. угорська вла-

да слідувала, принаймні на словах, якщо не на діях, принципам ЄС щодо децентралізації, субсидіарності, партнерства, планування, додатковості, прозорості та концентрації. У своєму Регулярному звіті 1999 р. Єврокомісія зазначила, що Угорщина має змінити механізми реформування РП (1999а, 71). У відповідь у парламентському законі про бюджет 2000 р. було передбачено два нові інструменти регіонального фінансування (2000с, 63). Єврокомісія визначила «пори́г», попередивши, якщо система регіонального фінансування не буде сталою, вона не фінансуватиме пілотних проєктів. Щоб виконати цей «пори́г», угорська влада обрала механізм фінансування відповідно до вимоги ЄС — регіональний підхід повинен мати пріоритет над секторним.

Тиск ЄС також привів до широкого застосування так званих «заплат» — іншими словами, рецесії правил та практик країн-членів ЄС. У цьому разі ступінь визначеності був набагато вищий, ніж для «порогів». Наприклад, Бачтлер та ін. повідомляють про використання нових методів зберігання книг та платіжних процедур, контрольних списків, систем внутрішньофірмових засобів контролю, систем даних та оцінювальних методологій (2002, 12, 22). Оскільки у цих країн не було досвіду проведення масштабних програм із РП, комплексні моніторингові системи треба було створити з нуля. Для того, щоб сприяти виконанню цих «заплат» країнами ЦСЄ, Єврокомісія створила спеціальне ранжування для фондів програм ІСПА, САПАРД і ФАРЕ таким чином, щоб краще виконання поставлених вимог приводило до більшого фінансування, а гірше — до меншого. У багатьох випадках Угорщина виконувала «пороги» ЄС не шляхом удосконалення інституцій чи політик, а завдяки швидкому впровадженню поширених у ЄС практик, які вони запозичували з чернеток Регулярних звітів<sup>10</sup>.

У той час як Угорщина проводила імплементацію Акту XXI, ЄС даремно чекав впровадження проєктів ФАРЕ, що підготували б основи для проведення реформи РП у Чеській Республіці. Лише після завершення правління уряду Клауса та приходу до влади уряду Йозефа Тошовського питання РП було актуалізовано і прокладено шлях для подальших реформ. Важливим кроком у цьому стало затвердження Конституційного акту про формування вищих територіальних адміністративних одиниць обома палатами парламенту в кінці 1997 р. Це стало першим серйозним кроком назустріч виконанню статті 99 Конституції Чеської Республіки. Після того, як після виборів 1998 р. до влади прийшов соціал-демократичний уряд меншості, він затвердив *Принципи управління регіональною*

<sup>10</sup> Єврокомісія часто дозволяла країнам-кандидатам писати чернетки звітів за декілька місяців наперед і в багатьох випадках пом'якшувала остаточні висновки, якщо була переконана в тому, що країна-кандидат готова до збільшення прогресу у певній сфері.

політикою — документ, що відповідав принципам регіональної політики ЄС<sup>11</sup>. Щоб виокремити два типи проблемних регіонів відповідно до класифікації структурних фондів, було використано термінологію ЄС: економічно слабкі регіони (ті, які ЄС називає цільові регіони 5b) та структурно слабкі регіони (цільові регіони 2). Визначення, дані новим урядом цим регіонам, максимально узгодили з нормами ЄС (Блажек і Бойкгоут 2000, 302-3). В очах Єврокомісії такі зрушення були справжнім прогресом, навіть якщо й тільки на папері.

У відповідь ЄС розпочав фінансований ФАРЕ пілотний проект для Північної Богемії. Його здійснювало Міністерство регіонального розвитку, яке тепер почало проводити регіональну політику згідно з основами, закладеними ЄС. До виконання Першої регіональної практичної програми залучили не лише центральний уряд, але також і гравців із регіонального та місцевого рівнів. До створення вищих територіальних одиниць у січні 2000 р. цими гравцями були переважно мери та представники агенцій з регіонального розвитку, деякі з яких було утворено завдяки фінансовій підтримці ФАРЕ. 1999 р. регіональні гравці утворили спеціальні комітети регіональної координації (КРК), до складу яких також входили представники державних адміністрацій. Ці комітети де-факто почали відігравати роль неофіційних (і невиборних) урядів на субнаціональному рівні. Після місцевих виборів 2000 р., які привели до утворення вищих територіальних одиниць у січні 2001 р., регіони інкорпорували КРК до складу своїх адміністративних структур. Таким чином завдяки «порогам», визначеним Єврокомісією, фінансуванню ФАРЕ, латентному конституційному положенню та новому урядові відбувся поворотний момент у чеській РП (Марек і Баун 2002).

Так само як і в Угорщині, можна визначити основні «пороги» стосовно РП, з якими зіткнулася чеська влада. Насамперед, ЄС вимагав існування формальних регіональних гравців, які мали б досить повноважень, щоб формулювати завдання регіональної політики. По-друге, ЄС сприяв тому, щоб у межах регіональної політики держава реагувала на проблеми регіонів. По-третє, ЄС ініціював, щоб розподіл структурних фондів між регіонами відбувався на конкурентній основі. По-четверте, ЄС наполіг на тому, щоб держава розділила управління та моніторинг регіональної політики. І, по-п'яте, ЄС розумів регіональну політику як інструмент для створення робочих місць та стимулювання інвестицій, а не як звичайний механізм перерозподілу (Єврокомісія 2000a, 60-62).

Як конкретно ЄС використав свій шанс вплинути на політику Чеської Республіки? Одразу ж після того, як Єврокомісія розпочала переговорний процес із першою групою країн-кандидатів у березні 1998 р., *acquis* поді-

<sup>11</sup> Іннес (2002) показує, що ЧСДП насправді продовжила політику ГДП.



лили на 31 розділ, кожен із яких став об'єктом моніторингу. Під час цього періоду Єврокомісія пояснювала країнам-кандидатам, що передбачав *acquis* у конкретних сферах публічної політики. У відповідь, країни-кандидати констатували, до якої міри вони узгодили власне законодавство із законодавством ЄС, і визначали терміни для досягнення повної відповідності з ним. Після завершення моніторингу 1999 р. розпочалися переговори по кожному розділу *acquis*. Розділ, присвячений РП, 2002 р. було тимчасово закрито, а під час Копенгагенського саміту в грудні 2002 р. ЄС виділив 21,7 мільярда євро для Структурного фонду та Фонду гуртування для десяти нових членів на 2004-2006 рр. До 2006 р. середній обсяг витрат на РП на душу населення у цьому регіоні мав досягти 117 євро.

Обидва засоби — моніторинг та переговори — було застосовано для встановлення порядку та часових термінів проведення реформ у країнах-кандидатах<sup>12</sup>. У своїх Регулярних звітах Єврокомісія оцінювала прогрес кожної країни у виконанні норм та інституційних вимог, визначених нею. Окрім звичайного роз'яснення положень *acquis* під час цього дуже структурованого процесу, ЄС використовував власні фонди для підтримки розвитку необхідних адміністративних структур заради успішного втілення в життя політик ЄС та започаткування конкретних заходів шляхом фінансування пілотних проектів. Тому, хоча в ситуації з Угорщиною можна відшукати деякі випадки застосування більш волонтаристського винесення уроків, основні шляхи до рецепції правил можна найкраще пояснити завдяки моделі зовнішніх ініціатив. Мало того, у цьому розділі було вказано на те, що ця модель є прийнятною для вивчення двох дуже різних модулностей, а саме, для виконання менш визначених «порогів» та дуже визначених «заплат».

### *Висновки з гіпотез стосовно зовнішніх стимулів*

Таблиця 5.1 підсумовує модель зовнішніх стимулів, застосовану до РП. Варіанти зовнішніх стимулів розміщені нагорі таблиці, а варіанти визначеності правил — прямо під ними. Оскільки більшість (проте не всі) прикладів, пов'язаних з РП Угорщини, відповідають моделі зовнішніх стимулів, таблиця представляє шість етапів, що визначають певні обмеження моделі. Зокрема, курсивом виділено дві аномалії, розглянуті вище: перша, у нижньому кутку зліва, описує, що в Угорщині (проте не в Чеській Республіці) існували певні приклади застосування моделі винесення уроків, а це відбулося задовго до початку застосування зовнішніх стимулів. Тому, якщо рецепцію правил у Чеській Республіці до 1997 р. було ко-

<sup>12</sup> Обговорення процесу моніторингу див. у Баун 2002, 105–10.

Табл. 5.1 Модель зовнішніх стимулів, застосована до регіональної політики

| Релевантні зміни   | Слабке застосування зовнішніх стимулів (до 1997 р.)  | Значне застосування зовнішніх стимулів (після 1997 р.)  |  |
|--------------------|--|---|--|
| Релевантні правила | Ніяких релевантних правил  | Менш визначені правила  | Більш визначені правила  |
| Сильні носії вето  | Чеська РП до 1997 р.<br>ЗС: <i>рецепція правил дуже невірогідна (- -)</i><br>Результат: -- | Чеські «пороги» стосовно РП під час уряду Клауса<br>ЗС: <i>рецепція правил невірогідна(-)</i><br>Результат: - | Чеські «заплати» стосовно РП під час уряду Клауса<br>ЗС: <i>середня вірогідність (+)</i><br>Результат: - |
| Слабкі носії вето  | Угорська РП до 1997 р.<br>ЗС: --<br>Результат: +   | «Пороги» стосовно РП після 1997 р./Клауса<br>ЗС: +<br>Результат: +  | «Заплати» стосовно РП після 1997 р./Клауса<br>ЗС: <i>висока вірогідність (++)</i><br>Результат: +        |

ректно передбачено моделлю зовнішніх стимулів (ЗС) як невірогідну (позначено як --), то в Угорщині вона не змогла передбачити того, що рецепція правил значною мірою відбулася (позначено як +). Друга, у верхньому кутку справа, позначає ситуацію, коли, незважаючи на значні зовнішні стимули та досить визначені правила, уряд Клауса — важливий носій вето — відмовився проводити реформу РП, хоча існувала так звана «середня вірогідність» (позначена як +), що він погодиться її провести. Логіка полягає в тому, що одна змінна — ступінь визначеності — вказує на рецепцію правил, в той час як інша — носій вето — ні.

В той час як у цьому розділі основна увага була зосереджена на двох пов'язаних аспектах: ступені визначеності правил та структурі носіїв вето, два інші припущення, пов'язані з моделлю зовнішніх стимулів, навряд чи зможуть пояснити ці аномалії. Очевидно, що винагорода за проведення РП є сталою. Попри те, що ЄС справді часто затримував винагородження за прогрес у рецепції правил, ці лаги та затримки не мали стосунку до першої аномалії (оскільки Угорщина прийняла правила без обіцянки отримати винагороду ззовні) і видаються замалими, щоб пояснити небажання чеського уряду здійснити рецепцію правил, незважаючи на стимули, які спонукали до цього. Інше припущення — що рецепція правил відбувається тоді, коли зовнішні загрози та обіцянки є найбільш вірогідними — також не має стосунку до цих двох випадків. Воно є нерелеван-

тним до першого випадку і не може пояснити другого, оскільки досить правдоподібним видається твердження про те, що держава може приєднатися до ЄС і в той же час отримати лише невеликий доступ до структурних фондів. Тому уряд Клауса не міг ігнорувати правил ЄС і водночас сподіватися на отримання доступу до структурних фондів. З іншого боку, модель зовнішніх стимулів коректно передбачила чотири інші результати стосовно рецепції правил у Чеській Республіці, а також усю іншу траєкторію угорського розвитку. Можна зробити висновок, що в Чеській Республіці виникає прошарок компетентних спеціалістів з регіональної політики в уряді — що дуже важко уявити без зовнішніх стимулів ЄС. І навіть в Угорщині, де тиск з боку ЄС зіткнувся із невеликою кількістю об'єктів вето, практики, норми та управлінські правила ЄС відіграли вирішальну роль.

### РЕЦЕПЦІЯ ПРАВИЛ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Під час проведення реформ у сфері охорони здоров'я політичні еліти країн ЦСЄ багато чого запозичили із західних моделей, а ЄС відіграв незначну роль. У цьому разі рецепцію правил в основному ініціювали самі держави. Модель винесення уроків найкраще пояснює рецепцію правил за відсутності зовнішніх стимулів (хоча деякі незначні стимули з'явилися на пізньому етапі процесу розширення). Оскільки базових передумов для моделі зовнішніх стимулів не існувало, у цьому розділі в якості пояснювальної моделі буде використано модель винесення уроків. У ньому знову буде приділено увагу наявності альтернативних моделей (зокрема, через експертні товариства, що включали експертів із країн ЦСЄ) та носіїв вето. Базова гіпотеза моделі винесення уроків полягає в тому, що держави приймають нові правила ЄС — які, згідно з визначенням, даним у цій книжці, є правилами окремих країн-членів ЄС — якщо вони таким чином намагаються уникнути внутрішньодержавних санкцій.

Немає практично жодних сумнівів у тому, що винесення уроків мало місце у країнах ЦСЄ у цій сфері публічної політики. Деякі дослідники стверджували, що реформування сфери охорони здоров'я в Угорщині, Чеській Республіці та інших країнах ЦСЄ стало «поверненням до Бісмарка». Тобто ці країни мали Бісмарківську систему охорони здоров'я, засновану на медичному страхуванні, до того часу, як радянська влада впровадила власну модель через національні комуністичні партії. Наразі ці країни намагаються впровадити системи, засновані на сучасних Бісмарківських моделях (Марреє і Грьоневеген 1997). Ця картина слугує корисною вихідною точкою. Окрім запровадження системи страхування, країни ЦСЄ також намагаються запозичити західні системи оплати послуг пос-

тачальників. Починаючи з 1990 р., було запроваджено цілу низку систем, хоч і з різним успіхом.

Процес реформування сфери охорони здоров'я в Угорщині та Чеській Республіці мав дві важливі спільні риси: в обох країнах існує багато груп інтересів, а дуже обмежений *acquis* стосовно політики в галузі охорони здоров'я давав ЄС мало важелів впливу<sup>13</sup>. Зрозуміло, що існування великої кількості усталених гравців ускладнило реформування сфери охорони здоров'я. Світовий Банк відзначає «дуже фрагментовану природу політики в галузі охорони здоров'я у Чеській Республіці. ... У цій сфері немає вираженого лідера, а величезна кількість поправок до початкового Акту є свідченням браку чіткого бачення» (Світовий Банк 1999, 227). В Угорщині реформі сфери охорони здоров'я перешкоджав «ендемічний конфлікт» між Міністерством охорони здоров'я (МОЗ), Національним фондом медичного страхування (НФМС) та Міністерством фінансів (МФ). Їх «відповідальність за фінансування, підготовку та здійснення політики в галузі охорони здоров'я перекривала одна одну» (Орос і Бьорнз 2000, 43). Оскільки комуністична система спиралася на велику кількість спеціалістів, репрезентація інтересів у сфері охорони здоров'я була також дуже фрагментованою (наприклад, перша допомога — спеціалізована допомога, лікарі — інші працівники медичної сфери, приватна медицина — державна медицина) (Нельсон 2001, 257).

#### *Угорщина: короткий огляд*

Попри те, що страхування угорських працівників промисловості до 1891 р. було обов'язковим, доступ до страхування та медичних послуг був практично недоступний для сільських жителів. Традиційно угорські фонди медичного страхування наймали власних працівників та надавали медичні послуги своїм клієнтам. Ці фонди та практично всю приватну медицину комуністична партія скасувала в кінці 1940-х рр. Радянська модель Семашка передбачала передачу державі усіх повноважень щодо здійснення медичних послуг та їх зосередження в Міністерстві охорони здоров'я. Таким чином, один і той самий орган водночас *фінансував* медичні послуги та *надавав* їх. Слабкість системи Семашка стала очевидною протягом 1970-х — 1980-х рр. Задовго до падіння комунізму угорські посадовці зіткнулися з проблемами падіння рівня здоров'я населення, низької якості медичних послуг та нестачі фінансування (Маррєс і Грьоневеген 1997, 84; Нельсон 2001, 254–55).

У кінці 1980-х та початку 1990-х рр. було здійснено цілий ряд реформ, проте експерти й далі відзначали дефекти та неефективність централізо-

<sup>13</sup> Грунтовне дослідження програм ЄС щодо охорони здоров'я див. Єврокомісія (2000д).

ваного планування (Орос, Єллена та Джакаб 1998, 225; Орос і Бьорнз 2000). Найважливіша реформа замінила старий централізований державний бюджет з охорони здоров'я системою страхування, фінансованою переважно податком із доходів<sup>14</sup>. НФМС мав свої корені у реформістському періоді комуністичної епохи (1988–89 рр.) і був заснований на двох пережитках докомуністичної системи страхування<sup>15</sup>. В урядовій Програмі з національного оновлення 1990 р. було зазначено, що «ми встановимо угорську систему охорони здоров'я, яка функціонуватиме на принципі страхування», і задекларовано прагнення змінити інші медичні інституції «таким чином, як у країнах Європи» (Уряд Угорщини 1990, 15). НФМС оплачував поточні витрати, тоді як капітальні витрати ще оплачувалися податками з загального фонду. НФМС покривав практично все населення Угорщини, зокрема, 2002 р. — 80 відсотків усіх медичних платежів, при цьому решту платежів було здійснено готівкою.

Варто зазначити, що угорську систему охорони здоров'я контролює держава, однак здійснюють її місцеві органи влади регіонів. Держава передала усе медичне обладнання у власність місцевих органів влади 1990 р. Публічні постачальники медичних послуг у містах та районах надають переважну більшість медичних послуг, а їх витрати покриває НФМС. Держава регулює діяльність НФМС, покриває більшість капітальних витрат та загалом керує сферою охорони здоров'я. Протягом 1990-х рр. Угорщина витрачала близько 7% власного ВВП на медичну сферу, що було трохи меншим за середній показник країн ЄС 8,5% (Європейська обсерваторія систем охорони здоров'я 1999, 9–12, 26, 33–34). У звіті ОЕСР 2000 р. було зазначено, що угорська система охорони здоров'я «у цілому відповідає системам інших країн ОЕСР», однак «ще потребує серйозних реформ»<sup>16</sup>. Угорці мають найнижчу середню тривалість життя, а «ефективність загальнонаціональної системи охорони здоров'я значно послаблюється систематичною некомпетентністю, викривленими системами стимулів і постійними перевитратами на фармацевтичну галузь». Угорщина також має «надлишкову кількість спеціалістів», що призводить до «надмірно зосередженого на лікарнях та спеціалістах принципу лікування». У звіті також були зазначені труднощі, які заважають системі оплати стаціонарного та амбулаторного лікування пацієнтів. Як ми побачимо, обидві системи багато чого запозичили з західних моделей.

<sup>14</sup> Роботодавці платили 11 відсотків, а робітники — 3 відсотки.

<sup>15</sup> Секції охорони здоров'я та пенсійного забезпечення цього «Фонду соціального страхування» було розділено 1992 р.

<sup>16</sup> Усі цитати у цьому розділі взяті з Орос і Бьорнз (2002).

*Чеська Республіка: короткий огляд*

Чеська система охорони здоров'я є менш проблемною. Так само як і Угорщина, Чеська Республіка мала Бісмарківську систему страхування у міжвоєнний період, і була змушена змінити її на соціалістичну централізовану систему у 1950-х рр. Втім, на відміну від Угорщини, у Чеській Республіці не було періоду експериментування з системою охорони здоров'я, і на початку періоду після завершення «холодної війни» Чеська Республіка практично не мала жодного досвіду успішного реформування цієї сфери. Проте чеські реформи початку 1991 р. були дуже ґрунтовними і привели до виникнення цілої низки страхових фондів на відміну від єдиного фонду, як в Угорщині. Уряд Клауса сприяв тому, щоб медичні заклади стали юридично та фінансово незалежними, а також дозволив пацієнтам вільно обирати постачальників медичних послуг. Так само як і в Угорщині, в Чеській Республіці більшість медичних установ перебували у власності місцевих органів влади, проте в Чеській Республіці переважну більшість послуг із першої медичної допомоги надавали приватні (а не штатні) лікарі-практики, що винаймали медичне обладнання та приміщення (понад 90 відсотків сімейних терапевтів, дантистів та фармакологів були приватними лікарями-практиками).

Шеффлер і Дюйтч зазначають, що реформи здійснювалися, поміж іншим, заради «створення та просування системи конкуренції між неприбутковими і прив'язаними до зайнятості планами медичного страхування у приватному секторі» (2000, 5). У січні 1992 р. було засновано Загальний фонд медичного страхування (ЗФМС). 1993 р. ЗФМС став автономним, шляхом, дуже подібним до аналогічних німецьких фондів. Згодом було утворено декілька інших автономних страхових фондів (напр., Шкода-Фольксваген). Проте з причин, описаних нижче, до 1995 р. більшість із цих приватизованих фондів зіткнулася з фінансовими труднощами і перейшла у власність ЗФМС. Тоді як спочатку існувало двадцять сім фондів, 2000 р. їх залишилося тільки дев'ять (Європейська обсерваторія систем охорони здоров'я 2000, 11). Наразі ЗФМС покриває близько 80% усіх медичних витрат у Чеській Республіці, податки — 11%, а решту — платежі, здійснені готівкою. Частка витрат на медичну сферу з чеського ВВП трохи перевищує показник Угорщини, втім, вищий рівень ВВП означає, що ПКС (паритет купівельної спроможності) на душу населення 1999 р. досягнув 943 доларів (Європейська обсерваторія систем охорони здоров'я 2000, 24-28).

*Перша фаза: рецепція механізмів страхування та плати за послуги, ініційована країнами ЦСЄ*

*Модель страхування.* На початку 1990-х рр. німецька та австрійська моделі були для реформаторів країн ЦСЄ явними об'єктами для наслідування, і Кокс описує експертні товариства, в межах яких відбувалися дебати стосовно реформи системи охорони здоров'я (1993). У цих дебатах брали участь багато чеських та угорських експертів, які так само мали зв'язки з цими експертними середовищами під час пізнього етапу комуністичного періоду. Насправді деякі з цих експертів брали участь у здійсненні визначальних реформ у період занепаду комуністичної системи. Наприклад, в Угорщині останній соціалістичний уряд відокремив систему охорони здоров'я від загального фонду. Модель страхування була політично привабливою для тих, хто вважав, що вона здатна убезпечити медичний сектор від проблем, пов'язаних зі зменшенням державних доходів, шляхом використання вкладів оплачуваних та неоплачуваних працівників як нового джерела фінансування. Крім того, вона була також привабливою для медиків, які отримували низьку зарплату порівняно з представниками інших професій у країнах ЦСЄ і, порівняно з постачальниками медичних послуг у країнах Західної Європи, були прихильниками переходу до системи медичного страхування (Європейська обсерваторія систем охорони здоров'я 2000, 19).

Багато країн ЦСЄ зробили подібний вибір, проте Угорщина пішла ще далі у запозиченні німецької моделі, поставивши великі соціальні групи, зокрема профспілки та об'єднання роботодавців, на позиції топ-менеджменту в ЗФМС. Корнай та Іглстон точно вказали на час переходу до німецької моделі: 1991 р. в Угорщині та 1992 р. у Чеській Республіці (2001, 145–46). Як Угорщина, так і Чеська Республіка самовільно перейняли деякі функціональні характеристики німецької моделі. Механізм, що обрали обидві країни, спирався на німецьку модель двоюко. По-перше, фонд медичного соціального страхування мав власне джерело доходів поза межами загального фонду; по-друге, фонд купував послуги у відповідних постачальників, яких інституційно було відділено від нього (Корнай та Іглстон 2001, 145, 148). Утім, рецепція правил була приблизною, а не точною, і прорахунки — очевидними. В Угорщині НФМС, на відміну від більшості західних систем, не може вести переговори як покупець медичних послуг із їх постачальниками. Натомість він зобов'язаний купувати послуги в усіх існуючих постачальників.

Так само як їхні угорські колеги, чеські посадовці були зацікавлені у західних моделях сфери охорони здоров'я. Згідно з твердженням доктора Мартіна Бояра, який працював у чехословацькому уряді протягом 1990–1992 рр., чеських реформаторів медичної сфери «справді надихнув досвід

німецькомовних країн, країн Бенілюксу та низки інших країн ЄС». У 1990–1991 рр. він пояснював: «загальний підхід полягав у слідуванні курсу та рекомендаціям ВООЗ і ЄС, для того щоб зрозуміти основні підвалини системи охорони здоров'я у країнах Західної Європи». Відповідно до слів Бояра, вступ до ЄС був «нематеріальним на той час — основна увага приділялася реформуванню медичної сфери відповідно до основних принципів цього процесу в Європі». Німеччина не була єдиним суб'єктом впливу. Експерти бельгійського уряду також допомагали у «наданні порад щодо розвитку компаній, котрі займалися б медичним страхуванням, та переходу від фінансування медичної сфери з державного бюджету до сприяння розвитку приватного медичного сектора»<sup>17</sup>.

Коротко кажучи, досвід країн ЦСЄ щодо формування системи охорони здоров'я, заснованої на страхуванні, базувався на наслідуванні інших моделей та проведенні переговорів. Певні риси західних моделей були до вподоби різним стейкхолдерам цієї реформи — багато політиків сприймали цю модель як засіб стабілізації витрат на сферу охорони здоров'я, в той час як для постачальників медичних послуг вона була засобом підвищення рівня своїх доходів та престижу. Ті елементи моделі, які позитивно сприймали важливі стейкхолдери та носії вето, було втілено в життя, тоді як впровадження інших елементів применшено або ж не відбулося зовсім. Проте навіть така політично сприятлива та приблизна рецепція правил не гарантувала стабільних результатів, оскільки як угорські механізми контролю, так і чеські постачальники страхових послуг були досить нестабільними. В Угорщині з 1998 р. механізм урядового контролю змінювався двічі. У Чеській Республіці, попри те, що одна з важливих причин виникнення великої кількості фондів полягала у необхідності забезпечення конкуренції, незначна фінансова підтримка не дала змоги багатьом із них надавати навіть базові послуги. 1997 р. було скасовано конкуренцію на основі додаткових переваг (Європейська обсерваторія з систем охорони здоров'я 2000, 21).

*Системи оплати.* Інші реформи також мали іноземні корені<sup>18</sup>. Одними з найскладніших були реформи систем оплати в Угорщині та Чеській Республіці. Під час їх здійснення виснажлива рецепція правил та інституційна турбулентність йшли «нога в ногу». Перехід до заснованої на страхуванні системи охорони здоров'я заради підвищення доходів медичної сфери одразу ж підняв питання, як розподілити ці доходи серед постачальників медичних послуг. У цьому разі західні моделі так само вико-

<sup>17</sup> Інтерв'ю автора з Мартіном Бояром, Міністерство охорони здоров'я Чеської Республіки, Прага, листопад 2002 р.

<sup>18</sup> Із приводу використання Чеською Республікою західних моделей управління медичною сферою, див. Примула та ін. (1997).



ристовували вибірково. Мета реформи полягала в тому, щоб перейти від принципу розподілення бюджетних коштів залежно від результатів політичних переговорів до системи розподілу відповідно до послуг, які надають їх постачальники.

Оскільки постсоціалістичні країни мали набагато більші інвестиції в мережу лікарень (у відсотковому показнику до їх загальних витрат на медичну сферу), ніж країни Західної Європи, найважливіші фінансові реформи було проведено у сфері стаціонарного лікування. Перший постсоціалістичний уряд Угорщини впровадив та адаптував до місцевих умов практику «діагностичних груп» (ДГ) для лікарень. Такі ДГ, що здійснювали страхові виплати для груп із однаковими медичними умовами, широко використовують у США, Німеччині, Норвегії, Швеції, Португалії та Австрії. В Угорщині німецькі медичні експерти відіграли ключову роль у формулюванні переваг ДГ. Завдання ДГ полягало у стимулюванні конкуренції між лікарнями, оскільки деякі з них реагували на нові фінансові стимули шляхом підвищення ефективності та якості послуг, тоді як інші зазнавали невдачі, таким чином знижуючи «перевиробництво» у цьому секторі. Як і в системі страхування, у цьому разі рецепцію правил підтримували багато постачальників послуг. Угорські лікарі сподівалися, що діяльність ДГ приведе до підвищення їхньої офіційної зарплати, і в той же час очікували, що стимули лікувати більшу кількість пацієнтів у межах нової системи дуже швидко приведуть до зростання кількості особистих «дарунків» від пацієнтів (Орос і Голло 2001, 22). Уперше на тестовій основі ДГ було впроваджено 1987 р.; після того, як 1993 р. НФМС набула окремого статусу, вони були поширені на всі угорські лікарні.

Так само, як і з системою страхування, у цьому разі рецепція правил була не точною, а приблизною. Американську систему ДГ адаптували для того, щоб урахувати значні історичні відмінності. По-перше, реформатори зауважили набагато більше використання технологій та довше перебування пацієнтів у американських лікарнях, ніж в угорських. По-друге, угорські лікарні були «вбудовані» в систему оплати зайнятості лікарів ДГ, в той час як у США працю медиків оплачували окремо в лікарнях, де вони мали привілеї, не перебуваючи у штаті її працівників. По-третє, ДГ було адаптовано таким чином, щоб взяти до уваги епідеміологічні особливості в Угорщині. Надавши стимули виписувати пацієнтів якомога швидше, система ДГ справді скоротила середню тривалість їх перебування в лікарнях. З іншого боку, розширився доступ до лікарень (Орос і Голло 2001, 23). При цьому зловживання досягло великих розмірів: акушерські відділи робили кесарів розтин у більш ніж половині випадків, а інші відділи викликали чоловіків віком 25-30 років для їх обстеження простатичним специфічним антигеном, попри поширені сумніви щодо ефективності такого методу навіть у старшому віці (Кеген і Гулаксі 2000, 2).

Чеська влада також здійснила значні модифікації після рецепції методів оплати за послуги, згідно з якими «очки» розподілялися відповідно до кожної окремої процедури. Чеська система дуже сильно спиралася на німецьку модель (Маррес і Грьоневеген 1997, 63; Шеффлер і Дюйтч 2000, 6). Утім, на відміну від більшості існуючих систем оплати за послуги, чеська модель не передбачала додаткових виплат з боку клієнтів. Таким чином страхові компанії втратили важливий важіль контролю за коштами, і ціна медичних послуг різко зросла. Постачальники послуг намагалися максимізувати кількість «очок», що, зважаючи на брак обмежень, які могли бути представлені додатковими виплатами з боку клієнтів, значно знизило цінність окремого «очка». Такий розвиток підірвав принципи, засновані на страхуванні: попри те, що початково ліберальні чеські реформатори сподівалися, що фонди конкуруватимуть між собою частково шляхом переговорів із постачальниками послуг щодо зниження цін, інфляція в межах системи «очок» позбавила постачальників можливостей маневрувати. Результатом стала неплатоспроможність багатьох окремих фондів та їх об'єднання, про що вже згадувалося раніше (Шеффлер і Дюйтч 2000, 6). У цій ситуації рецепція правил в одній сфері завадила рецепції правил в іншій сфері.

Тоді як в Угорщині доходи медичного сектора практично не змінилися, у Чеській Республіці вони сильно зросли. Шеффлер і Дюйтч (2000, 7) показали, що швидка приватизація привела до значного підвищення доходів працівників медичної сфери, утричі збільшивши їх для лікарів та удвічі — для медсестер. І так само на відміну від Угорщини, у Чеській Республіці кумулятивний ефект привів до більших витрат на медичний сектор. При цьому послуги приватних лікарів оплачували значно вище, ніж послуги аналогічно спеціалізованих лікарів, які лишалися працювати в державному секторі; справді, для чеських лікарів звичним було отримувати оплату за більш ніж 100 годин роботи на тиждень. У відповідь, починаючи з 1997 р., чеський уряд намагався включити оплату на основі кількості людей до загальної системи оплати для зменшення ролі стимулів до зловживання лікарями медичними процедурами. Проте так само як і угорська, чеська влада не змогла нічого вдіяти зі стимулюванням лікарів надавати завелику кількість послуг, а також змістити догляд за пацієнтами від спеціалістів, що працювали в лікарнях, до універсальних лікарів-практиків.

### *Друга фаза: ЄС виходить на арену*

У попередньому розділі було в загальних рисах описано, як чеські та угорські урядовці спиралися на внутрішньо ініційоване наслідування західних моделей у проведенні конкретних реформ у сфері охорони здоров'я. Ці реформи зазвичай лише приблизно відтворювали західні моде-

лі. У той час, як західні експерти дали багато порад з приводу реформування медичної сфери, країни ЦСЄ були вільними: дослухатися, цих порад чи ні. Проте в другій половині 1990-х рр. ЄС почав відігравати активнішу роль в ініціюванні інституційних змін. Спочатку в галузі охорони здоров'я було зроблено досить мало, але поступово Єврокомісія посилювала власні позиції у цій сфері політики, і два найважливіші інструменти для досягнення цього полягали, по-перше, у невеликому *acquis* щодо медичної сфери і, по-друге, у «переміщенні» положень з інших галузей політики, де Єврокомісія мала активний план дій. Найважливішими сферами, з яких відбулося таке «переміщення» у сферу охорони здоров'я, були ССП, сфери регулювання безпечної їжі, охорони довкілля, зайнятості та соціальної політики<sup>19</sup>. Добре усвідомлюючи те, що члени ЄС бережуть свої прерогативи у здійсненні політики охорони здоров'я та соціальної політики, Єврокомісія повинна була застосувати обережний підхід. Та все-таки вона намагалася отримати максимально потужні важелі впливу з мінімального *acquis*. Попри те, що Єврокомісія говорила про «питання, пов'язані зі сферою охорони здоров'я, що є важливими для вступу», вона ще має виробити програму, котра б точно визначила кроки, які повинна здійснити держава для реформування власної медичної сфери як у термінах структур, так і політик, перед тим, як отримати право вступу до ЄС (Єврокомісія 2001e, 3). Регулярні звіти Єврокомісії не були досить деталізовані стосовно медичної сфери. У звіті 2001 р. щодо Чеської Республіки було відзначено неорганізованість у діяльності МОЗ та проблеми із фіскальним контролем (Єврокомісія 2001d, 69), а у звіті щодо Угорщини висловлено стурбованість з приводу «серйозних дефектів», зокрема, фіскальних потреб галузі охорони здоров'я та занадто великої довіри до стаціонарного лікування (Єврокомісія 2001b, 32). Втім, не маючи важелів впливу, ЄС залишалося просто наголошувати на тому, що без проведення реформ фіскальна ситуація країн ЦСЄ може значно погіршитися.

### *Підсумки щодо гіпотез моделі винесення уроків*

У цьому разі основна гіпотеза моделі винесення уроків — уряд приймає правила ЄС, якщо він сподівається, що вони будуть ефективними та дадуть змогу уникнути внутрішніх санкцій — повністю підтверджується. Втім, можна зробити ще три важливі висновки. По-перше, слабкий *acquis* (тобто слабо визначений) та велика кількість інституційно усталених гравців (носіїв вето) призводить до того, що в медичних сферах Угорщи-

<sup>19</sup> Інтерв'ю автора з Девізом Ресом, Медична палата Чеської Республіки, Прага, листопад 2002 р. Див. також Сілагій (2001, 81)

ни та Чеської Республіки рецепція правил набуває вигляду постійно обговорюваного процесу запозичення. Брак серйозних важелів впливу з боку ЄС означав, що політики країн ЦСЄ могли користуватися іноземними порадами тоді, коли бажали цього. Найвищий рівень сприйняття цих порад був на початку 1990-х рр., і відтоді країни ЦСЄ провели невелику кількість серйозних реформ. Принаймні коли 1997 р. чеське МОЗ запропонувало проведення серйозної реформи, експерти медичної сфери зі США та ряду європейських країн — Великобританії, Німеччини, Нідерландів, Бельгії, Австрії та Швейцарії — давали свої консультації з приводу цієї реформи<sup>20</sup>. Проте якщо розширення експертного середовища за рахунок професійних політиків очевидне, то свідчень прямої рецепції правил на цьому пізнішому етапі значно менше. Таким чином, взаємодія з іноземними експертами не є достатньою умовою для рецепції правил, хоч вона і робить її більш вірогідною. Реформи медичної сфери в середині декади були значно менш радикальними, ніж їх перший етап, навіть попри те, що такі контакти лише зросли. Цей висновок означає, що різні аспекти «відкритості» до західних моделей можуть бути важливішими, ніж прості контакти з іноземними експертами.

По-друге, на початку декади політична вага осіб, які здійснювали реформи медичної сфери, була дуже важливою. Очевидно, що початковий імпульс ішов від самих працівників галузі охорони здоров'я, які асоціювали інституційні реформи з можливістю поліпшення матеріальних та технологічних умов їхньої щоденної праці (Фігуєрас, Маккі та Лессоф 2002). Цей аспект є ключовим, оскільки західні моделі повинні містити певні «точки зіткнення» для вже визначених груп інтересів (Джейкобі 2000). Вони також мають уникати загрози з боку носіїв вето. Оскільки багато потенційних бенефіціантів також є потенційними носіями вето, організація громадянського суспільства та держави не може бути зведена до структурної змінної. Перед тим, як робити припущення щодо того, чи винесення уроків приведе до функціональної форми рецепції правил, чи до порожнього ритуалу, в якому формальні інституційні зміни матимуть незначний поведінковий ефект, замість того, щоб просто рахувати кількість задіяних гравців, слід, передусім, зрозуміти уподобання цих гравців.

По-третє, попри те, що сфера охорони здоров'я продемонструвала більший ступінь поведінкової адаптації, ніж регіональна політика, значні розриви у практиках країн ЦСЄ та Західної Європи все ж залишилися. Такий висновок є очікуваним, оскільки було б дуже дивним сподіватися на фундаментальні зміни медичної сфери протягом лише однієї декади. Проте відповідні питання мали підтримку державних еліт, більшість представників яких розуміла, що реформування медичної сфери потребувало

<sup>20</sup> Інтерв'ю автора з Мартіном Бояром, Міністерство охорони здоров'я, Прага, листопад 2002 р.

грошей негайно, і тому зтягувала з виплатою дивідендів. Тому вони надали реформуванню галузі охорони здоров'я низького пріоритету (див. Сілагій 2001). Сила держави також має підлягати розгляду. Тенденція втечі від патерналістської держави «на повній швидкості» настільки послабила управлінську здатність держави, що в багатьох країнах вона не могла наглядати за проведенням реформ. У деяких випадках це стало результатом «персональної поразки» приватного сектора; в інших — результатом адміністративної децентралізації, що позбавила МОЗ повноважень та ресурсів. Коротко кажучи, уряди часто були занадто слабкими або ж мали надто мало часу для того, щоб виконувати власні плани з проведення реформ.

У цьому розділі не було проведено прямого зіставлення моделей зовнішніх стимулів та винесення уроків, оскільки в ньому розглянуто ситуації, в яких одна з моделей із самого початку мала явну перевагу над іншою. У сфері регіональної політики очевидно сильними були зовнішні стимули; і так само очевидно, що у сфері охорони здоров'я таких стимулів не було. Завдання цього розділу полягало в тому, щоб збагатити наше розуміння двох моделей шляхом їх застосування до випадків, які вони мали доволі добре пояснити. У повнішому дослідженні можна застосувати модель винесення уроків до сфери регіональної політики та модель зовнішніх стимулів, принаймні після 1998 р., до сфери охорони здоров'я. Зрозуміло, існують певні моменти, які ще потребують пояснення — наприклад, в Угорщині була очевидною рання зацікавленість у проведенні регіональної політики відповідно до принципів ЄС ще до часу виникнення детальних вимог ЄС та навіть неформального тиску з його боку. Чи можна це пояснити за допомогою моделі винесення уроків? У ситуації зі сферою охорони здоров'я поступово набуває важливості «відкритий метод координації» (див. Маккі, Моссіалос і Баєтен 2002). Чи можна у цьому вбачати прояв «м'якої» обумовленості, чи він перебуває повністю за межами моделі зовнішніх стимулів? Деякі з цих моментів, однак, було проаналізовано в цьому розділі, і завдяки повнішому дослідженню можна буде досягти кращого розуміння їх природи. Так чи інакше, цей розділ доповнює інші розділи книжки, де розглянуто сфери політики, в межах яких та чи інша модель випробовуються жорсткіше. У той же час він дає певне розуміння власного предмету.

Ми бачимо, що завдання, які стояли та були досягнуті завдяки рецепції правил, очевидно, різняться від сфери політики. Зокрема, ступінь визначеності правил та становище гравців як на рівні держави, так і на рівні суспільства відіграють важливу роль у розумінні відповідних наслідків. Великий та деталізований *acquis*, а також брак спадковості в регіональній політиці дали ЄС здатність ставити проникливі запитання та

пропонувати дуже конкретні відповіді. І навпаки, слабкий та невизначений *acquis* та значна кількість інституційно усталених гравців як у державних структурах, так і в суспільстві, призвели до того, що рецепція правил у галузі охорони здоров'я в Угорщині та Чеській Республіці набула вигляду постійно обговорюваного процесу запозичення. Брак важелів впливу з боку ЄС означав, що політики країн ЦСЄ могли дослухатися до іноземних порад лише тоді, коли бажали цього. Якщо говорити коротко, оскільки кожна модель має чотири основні гіпотези (та декілька субгіпотез), щоб зрозуміти головне, варто скористатися лише двома змінними, спільними для обох моделей: наявність інших правил (чи через набір визначених практик, чи через контакти з експертними товариствами) та структура носіїв вето. Це в жодному разі не означає, що цих двох змінних завжди достатньо — ми мали змогу переконатися, що уподобання гравців також відіграють певну роль — проте ці парні змінні часто можуть далеко нас завести.

Обидві досліджувані ситуації пролили світло на певну специфіку пояснювальних моделей. Видається, що вивчення сфери охорони здоров'я додало новий вимір до нашої дискусії про зовнішні стимули, яка, вочевидь, не може пояснити описаних нами аспектів. Це показує, що значна частина рецепції правил може відбутися без серйозного втручання ЄС, і що несвропейські практики (наприклад, практики США) можуть відігравати певну роль у ширшому контексті. Модель зовнішніх впливів також не може пояснити рецепцію правил у галузі регіональної політики в Угорщині, яка відбулася задовго до того, коли ЄС сформулював політику обов'язковості. Ми також пересвідчилися, що після того, як зовнішні стимули почали діяти, ступінь їх визначеності не відігравав такої важливої ролі, як дії носіїв вето<sup>21</sup>. Це найпоказовіше зображено у верхньому правому кутку таблиці 5.1, де зміни ступеню визначеності правил жодним чином не впливали на результат тоді, коли при владі був Клаус.

На відміну від регіональної політики у сфері охорони здоров'я не було значних коливань залежної змінної — рецепції правил. Принаймні існували певні відмінності у тому, як системи страхування та механізми оплати розвивалися у кожній із країн, утім ці відмінності були незначними порівняно з їх різкою подібністю в обох країнах. Цей висновок несподіваний, зважаючи на практично повну відсутність «гомогенного» тиску ЄС аж до дуже пізнього періоду, а також велику розмаїтість західноєвропейських моделей системи охорони здоров'я. Ми мали змогу переконатися в тому, що хоча в обох країнах й існувало певне відчуття невдачі політики, урядові чиновники могли скоріше очікувати внутрішніх санкцій за

<sup>21</sup> Цей висновок узгоджується із подібним висновком у Шіммельфенніга, Енгерта і Кнобеля (розділ 2).

нездатність провести реформу в майбутньому, ніж за встановлення невдалої системи в минулому. Наприклад, існує мало свідчень на користь публічного несприйняття отриманої у спадщину від комуністичної епохи системи охорони здоров'я, проте набагато більше на користь того, що певні групи інтересів сподівалися: стабільніша система забезпечення буде стійкою до скорочення бюджетних коштів перед обличчям серйозної фіскальної кризи в державі. Тому міра, до якої групи інтересів не лише мотивували політиків виносити конкретні уроки, а й розуміти їх так само, як і вони, є питанням, відкритим для подальшого дослідження. Ми також побачили, що цього легко не помітити, якщо брати до уваги лише формальні структури медичних інституцій. Щоб показати, як майже невловимі зміни давали значні переваги для конкретних груп інтересів, потрібно ґрунтовне знання систем.

Підсумовуючи, можна сказати, що картина, представлена в цьому розділі, є досить комплексною, і вона піддає сумніву прості оцінки й «імперіалізму» ЄС, і країн ЦСЄ як рабських імітаторів західних практик. Важелі впливу ЄС сильно відрізняються залежно від сфери політики, де їх застосовують, і навіть там, де вони є найпотужнішими, усе ж слід брати до уваги внутрішню політику кожної держави.

## РОЗДІЛ 6

### Регулювання потоку людей у Європі

*Гезер Граббе*

Цей розділ присвячений тому, як Європейський Союз (ЄС) намагався впливати на регулювання переміщення людей у країнах-кандидатах Центральної та Східної Європи (ЦСЕ) під час процесу розширення. У ньому буде досліджено процеси європеїзації публічної політики у країнах ЦСЕ. Його завдання — показати як обсяг впливу ЄС, так і обмеження такого впливу. Я, зокрема, зосереджуся на європеїзації у випадках, коли правила ЄС є непослідовними — чи в тому, як вони формулюються, чи в тому, як вони застосовуються до країн-кандидатів — і на тому, як така непослідовність впливає на реценцію правил та результати переговорів.

У цьому розділі випробовується модель зовнішніх стимулів щодо того, як переміщення людей регулюється в межах спільного ринку та правилами, застосовуваними до Шенгенської зони — території безпаспортного пересування. У цих двох випадках політика обумовленості здійснюється за різних умов. Таким чином, вони дають змогу випробувати модель зовнішніх стимулів за різних обставин, але в галузях, що насправді належать до сфери однієї політики.

Я стверджую, що дві основні гіпотези моделі зовнішніх стимулів підтверджуються двома прикладами, що стосуються регулювання ЄС переміщення людей. Утім, я зроблю висновок, що модель зовнішніх стимулів потребує певного вдосконалення в тому, як вона описує процес переговорів про вступ у ЄС, оскільки він не є процесом простих торгів. Моделі соціального навчання та винесення уроків дають додаткові пояснення того, як ЄС впливав на регулювання переміщення людей у країнах-кандидатах — таким чином, аналіз у цьому розділі буде двовимірним і включатиме передусім випробування моделі зовнішніх стимулів, однак також привносить елементи інших моделей, описаних у цій книзі.



## ЗАСТОСУВАННЯ МОДЕЛІ ЗОВНІШНІХ СТИМУЛІВ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕМІЩЕННЯ ЛЮДЕЙ

У межах дослідження у цій книзі я намагатимуся застосувати модель зовнішніх стимулів для пояснення, чому країни-кандидати погодилися на недостатньо оптимальні результати переговорів у цих двох сферах політики. 2001 р. ЄС завершив ключовий етап переговорів із низкою країн ЦСЄ, що прагнули стати його членами. Таким чином він закріпив домовленість щодо перехідного періоду на сім років до того часу, як громадяни нових членів ЄС зможуть вільно працювати у п'ятнадцятих тодішніх країнах ЄС. ЄС також висунув власну позицію щодо правосуддя та внутрішніх справ (ПВС), яка вимагала від країн імплементувати його політику щодо кордонів до часу вступу в ЄС, утім, не зробив відповідного зауваження з приводу того, що країни-члени у відповідь мають скасувати прикордонний контроль для нових членів ЄС одразу ж після їх приєднання. В обох ситуаціях країни-кандидати погодилися з позицією ЄС, яка відмовляла їм у перевагах, котрі мають члени ЄС, протягом декількох років після вступу.

Я аналізуватиму результати цих переговорів як приклади рецепції правил у таких галузях політики:

- 1) Вільне пересування робітників (ВІР) у межах спільного ринку.
- 2) Контроль за пересуванням людей у межах кордонів країн ЄС Шенгенськими положеннями.

В обох зазначених прикладах модель зовнішніх стимулів є підходящою. Вона раціональна, гравецько-центристська та заснована на логіці наслідків — характеристики, доречні для вивчення цих двох галузей політики. У своєму представленні моделі зовнішніх стимулів у вступі до цієї книги Шіммельфенніг та Зедельмаєр обговорюють три групи факторів, що зумовлюють ступінь рецепції правил: визначеність вимог, вірогідність політики обумовленості та відносний обсяг витрат на рецепцію.

### *Виміри рецепції правил*

Таблиця 6.1 підсумовує виміри рецепції правил для двох вказаних сфер політики. В обох прикладах ступінь рецепції правил був високим. У першому *acquis* щодо спільного ринку є фундаментальним для членства в ЄС. Головним гравцем з боку ЄС є Єврокомісія, оскільки вона виконавчий орган, що керує застосуванням правил щодо спільного ринку у країнах-членах ЄС. У другому прикладі застосування Шенгенських правил

мало значний політичний інтерес не лише для Єврокомісії, а й для країн-членів. Болгарія та Румунія мали додаткові стимули узгоджувати власні правила з *acquis* щодо Шенгенської зони, оскільки вони прагнули скасувати візові вимоги для своїх громадян — що дійсно відбулося 2001 р. для Болгарії та 2002 р. для Румунії.

Табл.6.1 Рецепція правил у сфері пересування людей

|                             | Рівень рецепції    | Форма рецепції           |
|-----------------------------|--------------------|--------------------------|
| ВІР у межах спільного ринку | Середній / Високий | Формальна                |
| Шенген                      | Високий            | Формальна та поведінкова |

В обох прикладах домінувала формальна рецепція правил, оскільки вона включала перенесення правил ЄС та встановлення формальних інституцій і процедур. Утім, емпірично ще неясно, чи у випадку *acquis* щодо спільного ринку формальна рецепція правил призвела до поведінки, повністю узгодженої з правилами, з боку гравців країн ЦСЄ. Зважаючи, що обумовленість щодо вступу береться до уваги, формальна рецепція важливого законодавства ЄС та його імплементація місцевою владою становлять європеїзацію у цій сфері політики. У своєму полі дослідження я виявила, що особи, які працювали в публічних адміністраціях країн-кандидатів, відобразили інтернаціоналізацію правил і так само хабітуалізацію керованої правилами поведінки. Попри це впровадження правил спільного ринку окремим чиновниками або ж Шенгенських правил прикордонниками не є обов'язково уніфікованим. Так само, як і в країнах-членах, інтернаціоналізація правил може бути незавершеною навіть після того, як центральний процес перенесення законодавства добіг кінця. Ступінь завершеності цього процесу важко виміряти до того часу, як країни-кандидати стануть повноцінними членами, після чого Єврокомісія та Суд Європейських Спільнот почнуть відігравати важливу роль в оцінюванні міри впровадження правил.

### *Рівні рецепції правил*

У попередньому параграфі було показано, що рівень та форма рецепції правил однакові для регулювання потоку людей у межах правил спільного ринку та Шенгенських норм. Утім, рівні рецепції правил очевидно різнитимуться, оскільки фактори, що зумовлюють рівень рецепції правил, в обох випадках не однакові.

*Визначеність умов.* Країни-кандидати були досить упевнені щодо правил спільного ринку, які слід упровадити, тому ступінь визначеності умов був високий. Як стане зрозуміло з наступного параграфу, ЄС мав чіткі спільні правила стосовно цієї сфери. Вони були чітко виписані як умови членства у Білій книзі Єврокомісії щодо спільного ринку 1995 р. Ці правила досить лаконічні завдяки їх чіткому закріпленню в законодавстві ЄС та тривалому використанню серед країн-членів. Таким чином, політики країн-кандидатів мали дуже мало простору для маневрів у визначенні того, які правила будуть підходящими. Нарешті, уряди країн розуміли, що вони мали зробити для того, щоб прийняти необхідні правила, а власне правила були чітко визначеними. У цьому разі всі три гіпотези щодо визначеності умов, описані у вступі, підтвердились.

Незрозумілим було лише те, чи ЄС застосує власні правила так само і до країн-членів. Ця невизначеність не вплинула на ступінь визначеності умов щодо вступу в ЄС, проте дуже вплинула на підрахунки вигод і витрат, які мали здійснювати політики, вирішуючи, наскільки швидко та ретельно приймати правила ЄС. Ці правила були частиною *acquis* щодо вступу, однак наполягання ЄС прийняти їх ще до вступу було підірвано можливістю того, що члени ЄС не нададуть переваг країнам ЦСЄ у відповідь. Уряди країн-кандидатів цілком могли аргументувати власну позицію щодо того, що вони можуть не впроваджувати та не забезпечувати виконання норм про вільне пересування робітників доти, доки країни ЄС не скасують власні обмеження пересування робітників країн ЦСЄ. Наприклад, вони могли запропонувати «шлюзову» систему, відповідно до якої поступово б скасовували бар'єри доступу на їх ринок робочої сили для кожної країни на двосторонній основі після того, як країна ЄС скасовувала перешкоди для робітників країн ЦСЄ.

Ступінь визначеності правил стосовно Шенгену був, навпаки, низьким. По-перше, ЄС формував набір загальних правил під час підготовки кандидатів до вступу, таким чином створюючи паралельні процеси розвитку політики в ЄС та країнах-кандидатах. По-друге, не було зрозумілим, прийняття яких із Шенгенських правил є умовою для вступу, а які мають бути імplementовані, лише коли нові члени ЄС належатимуть до Шенгенської зони, що мало статися принаймні за кілька років після вступу. По-третє, правила були недостатньо визначеними, щоб приймати їх у середині 1990-х рр., оскільки *acquis* ще розвивався, а положення щодо Шенгену не були включені до системи договорів ЄС аж до Амстердамського договору 1997 р. Зрештою, багато правил залишилися неясними навіть після інкорпорації Шенгенської угоди в систему договорів. Лише 1999 р. ЄС нарешті опублікував *acquis* щодо Шенген-

ської зони і дав змогу країнам-кандидатам зрозуміти, якими конкретно є правила. Проте навіть після цього більшість правил відсилали до інших документів і текстів, деякі з них взаємно перекривали один одного та були потенційно суперечливими. Сукупність правил не зведено до єдиного несуперечливого пакету, який міг бути прийнятий країнами-кандидатами, аж до кінця процесу переговорів.

Відповідно до такого низького ступеню визначеності умов можна припустити, що рівень рецепції правил також буде низьким, згідно з гіпотезою, висунутою у вступі до цієї книги. Проте цього не сталося. Насправді, як буде показано в наступному параграфі, країни-кандидати в деяких випадках засвоювали правила ЄС і з більшим ентузіазмом, і з вищим ступенем узгодженості, ніж передбачає згадане припущення.

*Вірогідність політики обумовленості.* Існує така сама відмінність між двома прикладами стосовно вірогідності застосування політики обумовленості та легітимності правил ЄС. У разі спільного ринку, ЄС міг втриматися від надання переваг країнам-кандидатам за низькою ціною для себе, оскільки економіки цих країн були слабкими порівняно з економіками країн ЄС (становлячи близько 7% ВВП щодо паритету купівельної спроможності ЄС), таким чином переваги від економічної інтеграції отримували переважно члени ЄС (Граббе 2001б). ЄС зазвичай не підпорядковував обумовленість іншим міркуванням, не існувало жодної значної перехресної обумовленості, а також небагато асиметричності в інформації, здобутої завдяки моніторингу.

Проте існувало одне джерело внутрішнього конфлікту, що вплинуло на вірогідність правил ЄС: вільне пересування робітників було представлено як економічна винагорода, попри те, що воно не стосувалося вірогідності вступу. ЄС презентував зрозумілу парадигму політики країнам-кандидатам: дотримання чотирьох свобод спільного ринку є необхідним для набуття членства, а самі вони мають бути нероздільними. «Парадигма політики» — це ідея, що лежить в основі політики, надає їй когнітивної логіки та окреслює її інтерпретацію (див. Зедельмаєр 2002 стосовно вживання парадигми політики). У разі політики ЄС щодо спільного ринку одна з найфундаментальніших парадигм полягає у вільному пересуванні товарів, послуг, капіталу та робочої сили через кордони в Європі.

Ідею, що лежить в основі цієї політики, давно закріплено в угодах ЄС, а принцип чотирьох свобод слугував фундаментом для Програми спільного ринку, виконати яку ЄС намагався у кінці 1980-х та впродовж 1990-х рр. Проте у нашому випадку ЄС діяв усупереч власній парадигмі. Така непослідовність, утім, серйозно не перешкодила вірогідності політики ЄС

<sup>1</sup> Шенгенський *acquis* було опубліковано в Рішенні Ради ЄС щодо визначення Шенгенського *Acquis*, *Офіційний журнал Європейських Снітовариств* (L 176/1, 1999/435/ЄС, 10 липня 1999 р.)

щодо обумовленості. Уряди країн-кандидатів знали, що в разі, якщо *acquis* щодо спільного ринку не буде імплементовано, їхня країна не дістане дозволу на приєднання до ЄС. Проте непослідовність у застосуванні правил справді похитнула теоретичне обґрунтування парадигми політики чотирьох свобод. Політика ЄС здавалася посадовцям країн-кандидатів лицемірною, оскільки ЄС застосовував власні правила непослідовно. У результаті багато посадовців, у яких я брала інтерв'ю, висловили розчарування у базових принципах спільного ринку. При цьому вони були готові засвоювати правила спільного ринку про вільне пересування згідно з логікою наслідків — для того, щоб стати членами ЄС.

З Шенгеном ситуація склалася інша. Вірогідність політики обумовленості була низькою аж до 1998 р. через два фактори: не було зрозуміло, чи варто імплементувати усі Шенгенські правила до часу вступу в ЄС, а бажання ЄС давати максимальну нагороду у вигляді включення до Шенгенської зони було сумнівним, оскільки існувало дуже мало натяків на те, коли кожна країна-кандидат матиме доступ до безпаспортного пересування. Політична динаміка прикордонного контролю серед країн ЄС була дуже чутливою. Багато політиків та чиновників були дуже обережними в будь-яких діях до часу приєднання до Шенгенської зони нових членів, побоюючись, що перспектива безпаспортного пересування підвищить загрозу незаконної міграції та проходження товарів, неперевіраних на нових східних кордонах ЄС. Часовий проміжок між виконанням висунутих вимог та виплатою нагороди було не визначено, проте під час процесу переговорів здавалося, що на це піде як мінімум декілька років після вступу. В кінці процесу переговорів стало зрозуміло, що нові члени не зможуть стати повноцінними членами Шенгенської зони як мінімум до 2006 р., оскільки необхідні технічні модифікації Шенгенської інформаційної системи не завершать раніше вказаного терміну. Французькі, німецькі та британські посадовці робили неофіційні припущення, що громадяни нових членів ЄС матимуть право безпаспортного пересування в межах Шенгену протягом 5—15 років після вступу їхніх країн до ЄС.

Незважаючи на низьку вірогідність аргументів ЄС, країни-кандидати доклали неймовірних зусиль, щоб узгодити власне законодавство з вимогами ЄС щодо Шенгенської зони. Такий висновок вочевидь суперечить гіпотезі, описаній у цій книзі, про вплив непослідовності політики ЄС щодо обумовленості (яка має знизити рівень рецепції правил) та розміру, визначеності й швидкості отримання винагород (які мають підвищити рівень рецепції правил). Його можна пояснити за допомогою логіки наслідків. Країни-кандидати знали, наскільки чутливим для внутрішньої політики країн ЄС є питання пересування людей. Розділ ПВС був одним із небагатьох вірогідних об'єктів вето — країни-члени справді могли заблокувати приєднання країни до ЄС, якщо та не могла контролювати перемі-

щення людей і товарів через свої кордони з країною, що не входить до ЄС. Вірогідним було не лише те, що наявні на той час п'ятнадцять членів ЄС перешкоджали б набуттю повноправного членства в Шенгенській зоні новим членам ЄС, а й те, що країнам-кандидатам було б повністю відмовлено у членстві, якби вони не могли ефективно контролювати власних кордонів.

Мало того, окремі країни ЄС могли висувати візові вимоги для громадян країн ЦСЄ, якщо вони вважали їх носіями загрози нелегальної міграції чи такими, що подаватимуть багато прохань про надання притулку. ЄС зберігав візові вимоги для Болгарії та Румунії протягом більш ніж декади, а деякі країни-члени ЄС вимагали візові положення для окремих країн-кандидатів, особливо Словаччини та Чеської Республіки, зважаючи на вимоги надання притулку та прикордонний контроль. Такі вимоги були скасовані лише тоді, коли країни-кандидати продемонстрували ЄС, що вони можуть контролювати власні кордони, а їхні громадяни не проситимуть притулку в країнах ЄС. Цей процес продемонстрував як уже згаданим країнам, так і іншим кандидатам, що ЄС не надаватиме тимчасових переваг за виконання його вимог до прикордонного контролю до того часу, як вони виконають висунуті ним умови. Фактори, що обмежували вірогідність політики обумовленості, — зокрема, непослідовність і невизначеність, — не перешкодили країнам-кандидатам виконувати вимоги, оскільки інші фактори були досить важливими — зокрема, тимчасові втрати, пов'язані з невиконанням (візові вимоги), та довготерміновий ризик дістати відмову в приєднанні до ЄС.

*Відносний обсяг витрат на рецесію.* Обсяг витрат на рецесію у двох випадках є різним. Для країн-кандидатів витрати на рецесію правил щодо вільного пересування робітників невеликі, оскільки імплементація норм щодо взаємного визнання кваліфікацій не потребує складних бюрократичних процедур, не є дорогою чи політично значущою у країнах ЦСЄ. На позицію ЄС у переговорах вплинув також незначний обсяг витрат на рецесію для членів ЄС. Під час останнього етапу переговорного процесу на Копенгагенському саміті Європейської Ради у грудні 2002 р. ЄС погодився з вимогою Польщі про те, щоб кваліфікацію її медсестер визнавали рівноцінною з кваліфікацією медсестер, навчених у країнах ЄС. Ця згода дасть змогу польським медсестрам працювати в країнах ЄС із взаємним визнанням кваліфікації. Ця поступка виникла в останню хвилину, тому що Польща змогла включити деякі невеликі вимоги в останній момент, коли ЄС намагався забезпечити прийняття повного пакету домовленостей. У контексті усіх інших «дорогих» питань, що були на порядку денному — таких як сільськогосподарські субсидії та регіональна допомога — ця поступка здавалася досить дешевою для країн-членів ЄС.

Табл. 6.2 Фактори, що впливали на вірогідність рецесції правил

|                             | Визначеність вимог  | Вірогідність політики обумовленості  | Витрати на рецесцію  |
|-----------------------------|---|--|--|
| ВПП у межах спільного ринку | <i>Висока:</i> загальні правила, що є умовами зі строгими та чіткими правилами  | <i>Висока:</i> невеликий обсяг коштів для ЄС, жодних джерел співставних переваг, вірогідність отримання нагороди, послідовна інформація, що залежить від моніторингу | <i>Незначні:</i> бюрократично складна, фінансово недорога, політично незначуща |
| Шенген                      | <i>Низька до 1998 р., потім висока:</i> «еволюціонуючий» набір правил, незрозуміло, коли всіх їх буде застосовано, мінлива строгість застосування | <i>Низька:</i> бажання дати винагороду сумнівне через політику прикордонного контролю в ЄС   | <i>Значні:</i> фінансово і політично дорога                                    |

Впровадження Шенгенських правил є дуже дорогим для країн-кандидатів, оскільки потребує нової прикордонної інфраструктури та перепідготовки великої кількості державних чиновників; до того ж, ці правила є політично значущими в тих країнах ЄС, що мають довгі кордони із новими східними та південними сусідами ЄС. Основні засоби, якими Угорщина та Польща — де політичні суперечки були найбільшими — намагалися протистояти обумовленості, полягали у відкладенні запровадження віз для громадян сусідніх країн. Таблиця 6.2 підсумовує фактори, що впливали на рівень рецесції правил в обох випадках.

## РЕЦЕСЦІЯ ПРАВИЛ ЩОДО ПЕРЕМІЩЕНЬ ЛЮДЕЙ

У цьому параграфі буде детальніше обговорено, як країни-кандидати впроваджували правила ЄС, і як рецесцію правил було зумовлено процесом переговорів про вступ, що відбувався паралельно з імплементацією значної частини *acquis*. При цьому буде використано ту ж методологію, що і в інших розділах цієї книги. Сфера пересування людей розглядається в межах моделі зовнішніх стимулів. У подальшому розрізі аналіз спиратиметься на модель соціального навчання і, зрештою, на модель винесення уроків для того, щоб виявити моменти, яких бракує для пояснення отриманих результатів. План дослідження є передбачливим та крос-секційним.

*Правила гри у вільному пересуванні  
робітників у межах спільного ринку*

З точки зору ЄС, умови приєднання у цій сфері політики були лише справою простого узгодження з чітким *acquis* ЄС. Вільне пересування робітників є фундаментальним принципом Європейського Союзу і має добре розроблену законодавчу базу. Він також має давно сформовану догвірну базу, за період існування якої накопичилися легальні механізми, що підтримують його рамки та сприяють його застосуванню. З іншого боку, значна частина *acquis* стосовно соціальної політики та правосуддя і внутрішніх справ — які також є сферами, пов'язаними з пересуванням людей — виникла недавно та має невизначений легальний статус. Він включає традиційні механізми інтеграції, засновані на легальних інструментах та інституційних вимогах. Таким чином ЄС має чіткий і деталізований план дій, який може презентувати країнам-кандидатам. Оскільки вільне пересування робітників було частиною спільного ринку, його презентовано на ранньому етапі переговорного процесу, починаючи з угод про асоціацію. Цей план мав невелику політичну значущість з обох боків до того часу, як почався цей етап переговорів, після чого його значення у порядку денному різко зросло.

Основними компонентами *acquis* є свобода пересування в межах ЄС, свобода надання послуг (право здійснювати торгівлю чи виконувати власну професійну діяльність у якості найманого працівника чи не за наймом), що своєю чергою підтримується взаємним визнанням професійних кваліфікацій та координацією служб соціального страхування. Галузі охорони здоров'я, архітектури та професія юриста мають окреме законодавче регулювання. Підхід до сфери соціального страхування полягає не в гармонізації національних систем, а скоріше в координації, аби забезпечити право осіб, що перетинають кордони, на переваги в соціальному страхуванні. Положення *acquis* щодо спільного ринку, пов'язані з вільним переміщенням робітників, можна знайти у соціальній політиці та політиці ЄС щодо зайнятості. Існує «зв'язок між ринковою та соціальною політикою», про що було частково відомо ще на початку європейської інтеграції, коли соціальна політика ЄС великою мірою спрямовувалася на подолання обмежень вільного пересування робітників (Ляйбфрід та Пірсон 200, 227). Основні завдання, висунуті країнам-кандидатам, підсумовані у таблиці 6.3.

Зважаючи на складну мішанину правил та рішень судів протягом сорока років, країни-члени не мають практично жодної можливості запропонувати власні методи та уподобання щодо цієї сфери політики, тому що *acquis* є добре усталеним. Імплементация відбувається завдяки «скачуванню» політики з незначною можливістю «закачування» переваг влас-



Табл. 6.3 Завдання, які слід виконати для забезпечення вільного пересування робітників у межах спільного ринку

| Завдання, яке слід виконати   | Мета завдання   | Інструменти перенесення  | Перше запровадження  | Часовий термін  |
|---|---|--|--|---|
| Рівне ставлення до працівників країн ЦСЄ та ЄС (а також їхніх сімей) незалежно від національності                         | Скасування бар'єрів вільного пересування робітників — поширення <i>acquis</i> щодо існуючого спільного ринку на країни-кандидати      | Юридично зобов'язувальна угода (доповнена технічною допомогою) | Угода про асоціацію 1993 р.                                      | Імплементация ЄУ, починаючи з 1993 р.                               |
| Координація систем соціального страхування  | Скасування бар'єрів щодо вільного пересування робітників — поширення <i>acquis</i> щодо існуючого спільного ринку на країни-кандидати | Юридично зобов'язувальна угода (доповнена технічною допомогою) | Угода про асоціацію 1993 р.                                      | Імплементация ЄУ, починаючи з 1993 р.                               |
| Законодавство щодо взаємного визнання кваліфікацій  | Скасування бар'єрів щодо вільного встановлення та вільного надання послуг   | Надання законодавчих та інституційних зразків                  | Біла книга щодо спільного ринку 1995 р.                          | Імплементация перед вступом   |
| Забезпечення необхідних законодавчих засобів та засобів його впровадження для взаємного визнання кваліфікацій             | Імплементация встановленого <i>acquis</i>   | Бенчмаркінг і моніторинг                                       | Партнерство з підготовки до вступу 1998 р. (додаток)             | Короткострокова (1999 р.) і середньострокова (5 років)              |
| Подальше забезпечення необхідного законодавства та засобів його впровадження для координації схем соціального страхування | Імплементация встановленого <i>acquis</i>   | Бенчмаркінг і моніторинг                                       | Партнерство з підготовки до вступу 1998 р. (додаток)             | Короткострокова (1999 р.) і середньострокова (5 років)              |
| Повне вирівнювання взаємного визнання дипломів (а також професійних кваліфікацій для Угорщини)                            | Імплементация встановленого <i>acquis</i>   | Бенчмаркінг і моніторинг                                       | Партнерство з підготовки до вступу 1998 р. (і доповнене 2000 р.) | Середньострокова (5 років)  |
| Оцінка управлінської здатності для впровадження взаємного визнання професійних кваліфікацій                               | Прояснення інституційних вимог шляхом неофіційних переговорів   | Поради   |  | Документ Єврокомісії «Ос-3 1990 р. новні адміністративні структури» |

Джерело: авторське зведення з різних джерел ЄС.

ної внутрішньої політики, якщо послуговуватися визначенням, зробленим Джордано (2000). У країн-кандидатів було небагато простору для маневру в процесі імплементації, оскільки ЄС із самого початку процесу розширення представляв повне впровадження *acquis* щодо спільного ринку як невід'ємне право. Як в офіційних твердженнях (напр., Рада Європейського Союзу 1993), так і в наукових дослідженнях (напр., Болдвін 1994; Фаїні та Портес 1995; Сміт та ін. 1996) наголошувалося, що ретельна імплементація є обов'язковою для функціонування спільного ринку в розширеному ЄС.

Утім, під час розвитку спільного ринку мобільність робочої сили лишалася обмеженою, ніж мобільність капіталу й товарів. Справді, Шенгенську зону було утворено для того, щоб забезпечити вільне пересування людей і таким чином — вільне циркулювання робочої сили в межах ЄС. Обмеження щодо вільного пересування робочої сили стали частково результатом збереження бар'єрів для робітників, які намагалися дістати визнання власної кваліфікації, що є недосконало забезпеченим у межах існуючого ЄС-15. *Acquis* давав певний простір для маневрів у ході імплементації у разі, якщо країни-члени хотіли захистити національні ринки робочої сили чи то з політичних причин, чи то заради уникнення бюрократичної неефективності.

Крім того, *acquis* визначав тільки параметри упорядкування інститутів для взаємного визнання, лишаючи національним професійним об'єднанням можливість дискримінації іноземців. Для кандидатів це означало, що інституційні преференції ЄС добре визначені порівняно з іншими вимогами щодо вступу, такими як малозрозуміла вимога мати «функціонуючу ринкову економіку». Проте навіть у цьому ядрі спільного ринку існують певні крайні межі для збереження національних відмінностей, а на практиці у багатьох країнах-членах залишаються серйозні перешкоди для вільного пересування.

Подібні перешкоди можуть так само виникнути і в країнах ЦСЄ тепер, коли вони стали членами ЄС, а імплементацію та впровадження *acquis* можуть опротестувати робітники з країн ЄС-15, коли вони намагатимуться знайти роботу в колишніх країнах-кандидатах. А втім, важко оцінити рівень його впровадження до того часу, як виникнуть такі скарги.

З точки зору країн-кандидатів, правила, що їх було необхідно впровадити у сфері вільного пересування робітників у межах спільного ринку, досить чіткі порівняно з іншими частинами *acquis*, які були менш ясными через власну відкритість до інтерпретацій та невпинний розвиток. Імплементація цих правил так само потребувала незначної кількості коштів — як фінансових, так і політичних — порівняно з іншими частинами *acquis*. Адміністративна основа потребувала впровадження країнами-кандидатами взаємного визнання кваліфікацій — передумови для вільного пере-

сування робітників — що не було ні складним, ні дорогим порівняно з деякими моментами стосовно вільного переміщення товарів та капіталу, такими як створення стандартизаційних та сертифікаційних органів чи регуляторів фінансових послуг. Політична складова містила вимогу забезпечення доступу робітників з країн ЄС-15 до їх внутрішніх ринків, що не йшло врозріз із їхніми внутрішніми інтересами. «Критерій згоди» можна визначити як нейтральний, оскільки він потребував змін, утім, суттєво не порушував внутрішньої рівноваги.

Політична увага до цієї сфери лише зростала з плином переговорного процесу, коли стало зрозуміло, що ЄС попросить перехідний період для себе — дуже рідкісний виняток — зважаючи на внутрішню політику декількох його країн-членів. На той момент змінилася структура стимулів для країн-кандидатів — при цьому малася на увазі необхідність виконання країнами ЦСЄ вимог ЄС. Країни-кандидати зіткнулися з нерівномірним регулюванням таким чином, що основний стимул щодо відповідності *acquis* — повний доступ до спільного ринку — було значно послаблено перехідним періодом, упровадженням ЄС. Утім, до того часу країни-кандидати вже виконали більшість необхідних заходів і так зробили вартість подальшого узгодження правил доволі невеликою — на відміну від узгодження з Шенгенським *acquis*.

### *Правила гри в регулюванні переміщення осіб за Шенгенськими правилами*

Регулювання переміщення осіб за Шенгенськими правилами передбачає набагато більший та складніший *acquis*, ніж щодо описаного вище спільного ринку. Точні вимоги до інститутів та політик для країн-кандидатів були неясними аж до кінцевого етапу переговорного процесу, оскільки вони залишалися невизначеними, а більшість із тих, які усе ж були визначені, тримали в таємниці. Вплив ЄС у цій сфері суттєво послаблювали протиріччя в його когнітивній логіці стосовно регулювання переміщення людей. Його парадигма політики щодо пересування робітників у межах спільного ринку була протилежною до парадигми стосовно переміщення через зовнішні кордони.

ЄС використовував цілу низку інструментів для перенесення своєї політики, пов'язаної з контролем та регулюванням переміщення людей через зовнішні кордони (див. таблицю 6.4). Було застосовано велику кількість різноманітних інструментів, оскільки ПВС є «складеною політикою» — такою, що охоплює широкий спектр різних політик, які не обов'язково пов'язані між собою відповідно до логіки чи практичних завдань (див. Зедельмасер 1998). Мало того, хоча приписне перенесення полі-

тики — важливий механізм, завдяки якому відбувається кооперація ПВС у межах ЄС, його використання в країнах-кандидатах очевидно було явно нижчим потенційного рівня перенесення політики, оскільки ЄС не визначив узгоджених моделей чи стандартів аж до кінцевого періоду процесу переговорів.

Витоки прикордонної політики ЄС лежать скоріше в бажанні позбутися перешкод для вільного переміщення товарів, послуг і людей, ніж у прагненні жорстокішого прикордонного регулювання (Біго 1998). Протягом 1980-х рр. політика щодо імміграції та надання притулку була прерогативою національних урядів, тоді як політики на європейському рівні обмежувалися частковою лібералізацією пересування робітників у межах спільного ринку. Перші зрушення в напрямі спільної прикордонної політики було зумовлено розчаруванням з приводу повільного усунення перешкод між країнами, що були географічно близькими та мали сильно інтегровані економіки. Це привело до угоди поза межами Європейського Співтовариства, підписаної в Шенгені 1985 р., яку було деталізовано та імплементовано Шенгенською угодою, підписаною 1990 р. п'ятьма країнами (Бельгія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Франція). Початковим завданням Шенгенської угоди стало «поступове усунення обмежень на спільних кордонах». І справді такі обмеження було повністю усунено 1995 р.<sup>2</sup> До того часу до складу Шенгенської зони увійшли більшість країн ЄС, лише Ірландія, Великобританія й Данія лишилися частково поза нею.<sup>3</sup>

Інституційні межі «правосуддя та внутрішніх справ» ЄС, — терміну, що покриває питання від захисту біженців та організованої злочинності до прав людини, — неймовірно змінилися протягом останньої декади, змістившись від міждержавних переговорів у 1980-х рр. до «третього стовпа» та Шенгенської зони після Маастрихтської угоди 1992 р. До середини 1990-х рр. правосуддя та внутрішні справи регулювала комплексна мережа політик національних органів влади. Шенгенську угоду про скасування прикордонного контролю на внутрішніх кордонах було інкорпоровано в новий *acquis*, а в Амстердамському договорі 1999 р. створено новий Розділ IV щодо міграції та надання притулку (див. Монар 2000; ден Боер і Воллес 2000). Завдання Амстердамського договору — створення

<sup>2</sup> Прикордонний контроль було усунено для семи країн Шенгену 1995 р.; Австрія та Італія стали повноцінними членами Шенгенської зони 1998 р., тоді як Грецію прийняли 2000 р.

<sup>3</sup> Великобританія та Ірландія не входять до складу Шенгену і лише вибірково беруть у ньому участь, оскільки, зазвичай, вони не беруть участі у здійсненні заходів щодо міграційної політики. Данія є членом Шенгену, проте до березня 2001 р. мала спеціальний статус, пов'язаний із тим, що вона не брала участі у третьому «стовпі» (Монар 1999), після чого їй надали право повної участі.

«Зони свободи, безпеки та справедливості», при цьому всі питання з пересування осіб було включено до першого «стовпа» одразу ж після Міжурядової конференції 1996-1997 рр.<sup>4</sup> Починаючи з 1997 р., прикордонний контроль, надання притулку та віз, імміграція та співпраця щодо державної служби було передано до компетенції інституцій Співтовариства (таких як Європейська Комісія та Суд Європейських Спільнот), залишаючи в межах третього «стовпа» співпрацю поліції та кримінальне правосуддя. Коли Шенгенську угоду включили до Угоди про Європейський Союз, *acquis* став «наповнений м'яким законодавством, делікатними компромісами та обмовками урядів країн-членів» (ден Боер і Воллес 2000).

Шенгенський *acquis* — це правила, які виникли внаслідок інкорпорації Шенгенської угоди у структуру договорів ЄС після того, як Амстердамський договір 1997 р. набрав чинності: зараз він входить до складу *acquis* ЄС, але для ясності у цьому розділі він називатиметься «Шенгенським *acquis*». *Acquis* містить особливі умови для трьох країн ЄС (Великобританія, Данія та Ірландія), тоді як Норвегія та Ісландія входять до Шенгену, не будучи при цьому членами ЄС. Проте країни-кандидати не мали можливості вести переговори стосовно таких же гнучких умов; Європейська Рада декілька разів давала чітко зрозуміти, що нові члени не матимуть права на часткове входження до Шенгену чи інші форми гнучкої інтеграції. Таким чином нова зона «свободи безпеки та справедливості» ЄС за Амстердамським договором передбачала розрізнення на дійсних та можливих членів. Поява цього «*acquis frontalier*» для країн ЦЄЄ одразу ж підняла нові питання щодо легального статусу політик ЄС і того, як їх застосовувати до нечленів — як кандидатів, так і таких країн, як Норвегія.

Процес «європеїзації» прикордонних політик у країнах-кандидатах передбачав перенесення законодавства, інституційних моделей та практик ЄС. Цей процес був складним, оскільки різноманітні заходи, пов'язані з кордонами та внутрішньою безпекою, розкидані по різних частинах плану дій ЄС щодо країн-кандидатів.

Країни-кандидати мали засвоїти увесь Шенгенський *acquis* — що означало узгодження з законодавством ЄС та здійснення цілої низки заходів для розбудови інститутів та виконання політик заради його імплементації. Вони включали типовий візовий режим ЄС, загальні правила регулювання процедур на наземних і прибережних кордонах та в аеропортах. Існує також серйозна кооперація між поліціями та база даних «Шенгенська інформаційна система» (ШІС), куди вводять дані про особу, яка потрапляє в Шенген; таким чином країни-кандидати мали створити бази даних для складання реєстру, зокрема, стосовно осіб, яким було відмовлено у

<sup>4</sup> Деталі амстердамських переговорів див. у Петі (1998).

в'їзді. Завдання, які ставила Єврокомісія у власних документах, полягали в конкретних заходах із чітко визначеним часовим терміном, — наприклад, створення нового центру прийому людей, які просять надання притулку, — та загальних вимог «покращити прикордонне управління».

Правосуддя та внутрішні справи не входили до порядку денного аж до відносно пізнього періоду процесу вступу, а вперше включили їх восени 1998 р. у Партнерстві з підготовки до вступу. Лише після ратифікації та набуття чинності Амстердамського договору ЄС почав визначати *acquis* щодо ПВС, проте він наразі залишається дуже нечітким щодо формальних вимог, які слід виконати. Заходи стосовно прикордонних політик та регулювання переміщення людей також розкидані поміж різних документів, які ЄС продукував для країн-кандидатів. Основні заходи, пов'язані з ПВС (зокрема й ті, що стосуються Шенгену), описані в таблиці 6.4.

Загальні умови, визначені ЄС в його документах про політику розширення, включали в себе доступ кандидатів до важливих міжнародних договорів, дотримання верховенства закону, стабільність виконавчих та судових інституцій та захист даних. Більш конкретні вимоги щодо політик передбачали запровадження об'єктивних процедур та законів про надання притулку, а також вживання відповідних заходів заради обмеження імміграції та забезпечення жорсткого прикордонного контролю. Останнє передбачало «затягування» візових режимів та систем допуску (правил щодо проживання та дозволу на роботу), зміцнення процедур депортації, запровадження покарань за нелегальну імміграцію, укладання двосторонніх угод щодо реадмісії з іншими країнами та вдосконалення контролю й нагляду за кордонами.

Для країн на зовнішньому радіусі Шенгенської зони, таких як Польща та Угорщина, існують додаткові обов'язки, яких не мають країни, що з усіх боків оточені членами Шенгенської зони, такі як Люксембург. Країни, чий кордон складають зовнішній кордон Шенгенської зони, не лише зобов'язані контролювати переміщення через наземні кордони, а й зберігати дані про те, хто і що перетинає кордони, та про власні органи управління заради того, щоб давати раду заявам про надання притулку та біженцям. Таким чином, країни, що утворюють новий зовнішній кордон, беруть на себе серйозні обов'язки як економічні, так і юридичні, оскільки вони стають передовою лінією ЄС у взаємодії з міжнародним переміщенням населення.

Жодна з країн-кандидатів не була добре адаптованою до моделі регулювання переміщення людей ЄС, коли розпочався процес пристосування. Переміщення осіб та товарів у межах країн Варшавського пакту жорстко контролювали до 1989 р., проте застосовувані методи були несумісними з процедурами ЄС. Мало того, між країнами Варшавського пакту було укладено низку угод про безвізове пересування (Лачко, Стачер і Граф 1999).

Табл. 6.4 Основні заходи щодо правосуддя та внутрішніх справ, представлені в Партнерствах з підготовки до вступу

| Завдання, яке необхідно виконати   | Об'єкт завдання              | Інструменти перенесення                                   | Країни, до яких застосовують правила           | Часовий термін:<br>короткостроковий – 1 рік,<br>середньостроковий – 5 років |
|--|------------------------------|---|--|---|
| Посилення прикордонного контролю та координації послуг заради запобігання нелегальній імміграції та забезпечення повної участі в Шенгенській інформаційній системі, включаючи бази даних та телекомунікаційну інфраструктуру | Прикордонний контроль        | Інституційна здатність та міжнародна кооперація           | Усі  | Короткостроковий  |
| Удосконалення прикордонних постів та контролю за «зеленим кордоном»  | Прикордонний контроль        | Інституційна здатність                                    | Угорщина, Латвія                               | Короткостроковий  |
| Національна інтегрована міжагенційна стратегія контролю за кордонами з особливою увагою до бюджетних потреб щодо східних кордонів  | Прикордонний контроль        | Інтеграція в одну мережу                                  | Польща   | Коротко- та середньостроковий   |
| Прийняття нового закону про контроль за національним кордоном та повну демаркацію кордонів із Білоруссю; початок демаркації кордонів із Калінінградською областю   | Прикордонний контроль        | Інтеграція в одну мережу включно з зовнішніми відносинами | Литва  | Короткостроковий  |
| Імплементация закону про державні кордони, що включатиме об'єднання прикордонної служби та прикордонної поліції  | Прикордонний контроль        | Правова та інституційна реформа                           | Румунія  | Короткостроковий  |
| Прийняття, імплементация та впровадження нової законодавчої бази з процедур щодо міграції, іноземців та надання притулку   | Міграція та надання притулку | Інтеграція в одну мережу: розвиток політики               | Усі  | Короткостроковий  |
| Узгодження законодавства та вдосконалення управлінської здатності для імплементации acquis щодо міграції та надання притулку і міжнародних норм  | Міграція та надання притулку | Приписна інтеграція та інституційна здатність             | Латвія, Литва, Польща                          | Середньостроковий   |
| Вдосконалення установ для осіб, що просять притулку, та біженців, включно із центрами прийому  | Надання притулку             | Розбудова інфраструктури                                  | Болгарія, Угорщина                             | Середньостроковий   |
| Внесення змін до законодавства про надання притулку та вдосконалення процедур щодо взаємодії з особами, які просять притулку, включно з кадровим забезпеченням   | Надання притулку             | Інституційна здатність                                    | Угорщина, Литва, Румунія, Словаччина, Словенія | Короткостроковий  |
| Узгодження законодавства та практик щодо віз із законодавством та практиками ЄС  | Візи                         | Приписна інтеграція                                       | Усі  | Середньостроковий   |
| Посилення механізмів кооперації поліцій у межах Європолу   | Поліція                      | Інституційна здатність та міжнародна кооперація           | Усі  | Середньостроковий   |

|  |                   |                                   |                                     |                               |
|--|-------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| Посилення поліцейських та митних органів і забезпечення кращої координації між правозастосуванням та судовими органами на центральному, регіональному та місцевому рівнях  | Правозастосування | Інституційна здатність            | Усі                                 | Коротко- чи середньостроковий |
| Удосконалення та забезпечення кращої координації між органами правозастосування  | Правозастосування | Інституційна розбудова            | Болгарія, Чеська Республіка, Польща | Середньостроковий             |
| Пришвидщення реформування кримінального законодавства  | Правозастосування | Інституційна розбудова            | Естонія                             | Короткостроковий              |
| Пришвидщення демілітаризації органів, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ  | Правозастосування | Інституційна реформа              | Румунія                             | Короткостроковий              |
| Створення розвиненої інтегрованої бази даних щодо кримінального розслідування та вдосконалення судової експертизи  | Правопорушення    | Інституційна розбудова            | Естонія, Угорщина                   | Коротко- чи середньостроковий |
| Підпис та ратифікація міжнародних кримінальних конвенцій (Конвенція про хабарництво ОЕСР, Європейська конвенція про відмивання грошей, Європейська конвенція про корупцію, Конвенція про пошук та вилучення відмитих грошей Ради ЄС)   | Правопорушення    | Узгодження з міжнародними нормами | Усі                                 | Короткостроковий              |
| Впровадження політик боротьби з організованою злочинністю, корупцією, торгівлею наркотиками (прийняття законодавства, створення імплементаційних структур із кваліфікованими кадрами, забезпечення кооперації між інституціями, підготовка та забезпечення обладнанням), включно з національними стратегіями боротьби з економічними злочинами | Правопорушення    | Інтеграція в одну мережу          | Усі                                 | Коротко- чи середньостроковий |
| Прийняття та застосування міжнародних механізмів боротьби з торгівлею незаконними товарами (зокрема, Угода про незаконну морську торгівлю, Конвенція ООН проти незаконної торгівлі наркотичними та психотропними речовинами)   | Правопорушення    | Узгодження з міжнародними нормами | Болгарія, Естонія                   | Середньостроковий             |
| Посилення боротьби з відмиванням грошей  | Правопорушення    | Інституційна здатність            | Усі                                 | Коротко- чи середньостроковий |
| Продовження боротьби з незаконною торгівлею жінками, дітьми і наркотиками, організованою злочинністю та корупцією  | Правопорушення    | Переконування                     | Усі                                 | Середньостроковий             |
| Впровадження антикорупційної стратегії   | Правопорушення    | Інтеграція в одну мережу          | Усі                                 | Середньостроковий             |
| Подальша інтенсифікація міжнародної координації та співпраці в галузі боротьби з трансграничними злочинами, особливо у сфері перевезення, вироблення й торгівлі наркотиками та відмивання грошей   | Правопорушення    | Міжнародна співпраця              | Болгарія                            | Середньостроковий             |

*Примітка:* формулювання завдань у першій колонці відображає формулювання в індивідуальних Партнерствах з підготовки до вступу, проте не обов'язково є прямими цитатами, оскільки в цій таблиці представлено коротке зведення завдань.

*Джерело:* авторське зведення індивідуальних Партнерств з підготовки до вступу 1998–2001 рр.



Уся система регулювання переміщення осіб і товарів мала бути адаптована відповідно до норм ЄС, а це передбачало вироблення складніших процедур допуску осіб. Митні процедури — щодо регулювання переміщення товарів — також були важливими, оскільки методи обшуку транспортних засобів, що перетинали кордони, в межах Ради економічної взаємодопомоги (РЕВ) до 1989 р. в основному базувалися на громіздкому підході, що стояв на заваді торгівлі і створював умови для корупції.

Спочатку країни-кандидати реагували на Шенгенський *acquis* однаково. Стимульовані ЄС та двосторонньою допомогою і технічним забезпеченням, вони дуже швидко почали працювати над прикордонним контролем і здійснили серйозний прогрес у розвитку інфраструктури та виробленні нових процедур. Гіперактивність ЄС у проведенні політики щодо ПВС у кінці 1990-х рр. дала змогу стимулювати відповідну активність на кордонах країн ЦСЄ. Країни-кандидати запрошували брати участь у нових ініціативах та політиках ЄС щодо організованої злочинності, торгівлі наркотиками та людьми, нелегальної міграції тощо. Їм пропонували допомогу в підготовці кадрів, політичні контакти та участь у конференціях ЄС з питань ПВС.

У країнах-кандидатах посадовці, відповідальні за прикордонний контроль, користувалися підтримкою в межах плану дій ЄС та були зацікавлені у використанні допомоги ЄС для забезпечення жорсткішого контролю за пресуванням людей. В інтерв'ю вони часто цитували парадигми політик ЄС для підкріплення власних національних політик щодо прикордонного контролю, міграції та транскордонної злочинності. Чиновники, що працювали в органах прикордонного контролю — в міністерствах внутрішніх справ, прикордонної служби чи поліції — використовували термінологію, однакову з термінологією їхніх колег у країнах-членах і схвально говорили про «нові підходи», впроваджені ЄС.

В той же час їхні політичні керівники мали чіткі матеріальні стимули для впровадження правил ЄС завдяки нагородам, які обговорювалися вище. Проте мої інтерв'ю з чиновниками показали, що соціальне навчання та винесення уроків також мали місце: посадовці країн ЦСЄ, які працювали над імплементацією політик ЄС, в цілому підтримували підхід ЄС та здійснювали власну діяльність за зразком своїх колег із ЄС. Утім, практики, які вони використовували, відрізнялися відповідно до країни, з якої вони брали приклад: країни-члени ЄС охороняли власні кордони та контролювали переміщення людей дуже по-різному, і ця різноманітність проявлялася у різних підходах представників країн ЄС, що пропонували власні поради та технічну допомогу країнам-кандидатам для різних аспектів регулювання переміщення людей.

Однак, попри те, що управлінці, які прагнули контролювати вільне пересування, користувалися логікою придатності, інші посадовці, зокрема,

міністерств закордонних справ чи прем'єр-міністерських офісів, були стурбовані невідповідністю підходу ЄС до управління кордонами іншим інтересам — зокрема, відносинам із південними та східними сусідами. Найбільш стурбовані цими питаннями були посадовці з Польщі та Угорщини. Зокрема, Польща має довгі кордони з Україною та Білоруссю, і, починаючи з 1989 р., Варшава проводила активну політику щодо відновлення дружніх стосунків з Україною. Предметами стурбованості Угорщини були декілька мільйонів етнічних угорців, які проживали в сусідніх державах, і, відповідно, двосторонні відносини з цими державами. Втім, польські та угорські посадовці реалізовували стратегію не протидії імплементації *acquis* чи тиску ЄС, а розвитку інших політик, паралельно намагаючись пом'якшити загальний ефект: в Угорщині — закон про статус зовнішніх меншин; у Польщі — зміцнена східна політика, заснована на регулярних зустрічах і політичному діалозі. Країною, що мала найбільші проблеми з підготовкою, була Болгарія, яка намагалася виконувати вимоги ЄС, проте була вражена проблемами в державному управлінні, такими як неререформована судова система, погано підготовлені прикордонники та невмотивовані державні службовці.

Найчіткіша відмінність між країнами виникла у їх візових політиках. Це було однією з частин *acquis*, де кандидати використовували часові обмеження: більшість кандидатів затягували з встановленням дати для завершення безвізового режиму з сусідніми країнами і намагалися знайти шляхи довкола візових вимог, такі як укладення двосторонніх угод про реадмісію з сусідніми країнами. Інші кандидати погоджувалися із вимогами ЄС раніше, ніж Польща. Болгарія та Румунія найменше використовували часові рамки, передусім через те, що їхні уряди намагалися добитися від ЄС скасування візових вимог для їхніх громадян, що залишалися в силі, відповідно, до 2001 і 2002 рр. Проте загалом країни-кандидати активно намагалися імплементувати Шенгенський *acquis*, оскільки розуміли, він був потенційним об'єктом вето для їх вступу.

### ПОЯСНЕННЯ: МОДЕЛЬ ЗОВНІШНІХ СТИМУЛІВ ТА ПОЗА НЕЮ

Чому країни-кандидати виконали вимоги ЄС, попри значні кошти, необхідні для цього? Видається, що цей результат суперечить сподіванням відповідно до моделі зовнішніх стимулів. Очевидна відповідь полягає в тому, що кандидати перебувають у слабкій позиції один на один із ЄС, зважаючи на їх асиметричну залежність від нього. Вони прагнуть членства набагато більше, ніж країни-члени прагнуть їх прийняти. І справді, колективна амбівалентність ЄС щодо процесу розширення посилює його

позиції в переговорному процесі. Мало того, вступ до складу ЄС є пакетною угодою. ЄС може запропонувати такі умови, на які країни ЦСЄ, хоч вони і є непривабливими для них, усе ж погоджуються, оскільки загальне прагнення приєднатися до ЄС переважає часткові вади відповідної угоди. Як сказав автору один угорський посадовець: «Загалом, приєднання на будь-яких умовах є кращим, ніж неприєднання».

Верхівка ЄС у переговорному процесі та природа його обумовленості щодо вступу — важливі компоненти для пояснення такого результату. Щодо Шенгену було зрозуміло: країни-кандидати погодяться на вимоги ЄС, тому що значущість Шенгенських правил стосовно нагород за членство була критичною після 1998 р. В інтерв'ю з автором 1998-2002 рр. люди, які вели переговори, висловлювали свої побоювання з приводу того, що деякі країни-члени могли загальмувати їх вступ, якщо вони не зможуть контролювати переміщення через їхні кордони відповідно до Шенгенського режиму. Країни-члени не проявляли значного інтересу до засвоєння країнами-кандидатами багатьох частин *acquis* — таких як соціальна політика — і залишали оцінювати ступінь узгодженості з висунутими вимогами Європейській Комісії. Проте питання, пов'язані з переміщенням людей, набагато політично чутливіші, ніж інші частини *acquis*, оскільки потік людей у країнах ЄС має прямий та негайний ефект на країни-члени й може мобілізувати внутрішньодержавний тиск груп інтересів. Як результат, члени ЄС були сильно зацікавленими в тому, як країни-кандидати впроваджували Шенгенські правила прикордонного контролю.

Очевидно, існує раціоналістичне пояснення дуже розрізненого узгодження країн ЦСЄ з вимогами ЄС: загальна вигода від членства в ЄС перевищувала витрати від прийняття недостатньо оптимальних правил щодо пересування робітників та прикордонного контролю. Справді, значна значущість питання потоку людей у внутрішніх дебатах країн-членів робить обумовленість ЄС ще вірогіднішою, оскільки країни ЄС-15 могли загрожувати окремим країнам-кандидатам бути виключеними з процесу розширення через внутрішній тиск на власні уряди. Ця загроза була вірогідною, оскільки особи, які вели переговори з боку країн-кандидатів, мали змогу ознайомитися з дебатами навколо торгівлі наркотиками в країнах ЦСЄ у німецькій пресі чи почути, як австрійські профспілки виступають за те, щоб робітники країн ЦСЄ не мали змоги працювати в країнах ЄС доти, доки середній рівень зарплати в них зростає до середнього рівня зарплати в Австрії. Члени ЄС могли абсолютно резонно заявляти про те, що в них зв'язані руки через велику значущість згаданих питань у їхніх країнах. В інших сферах, які містили незначущі питання, не було вірогідним, що країни-кандидати можуть бути виключеними з процесу розширення тільки через те, що вони не виконали адміністративних критеріїв (про що у цій книзі говорить Антуанета Дімітрова). Вірогідність

політики обумовленості підсилено тим фактом, що ухвалення рішень було в руках країн-членів, а не Єврокомісії. Наприклад, 1998 р. країни-члени в межах Ради Міністрів створили робочу групу з питань ПВС для визначення *acquis* щодо вступу у сфері правосуддя та внутрішніх справ, залишивши Єврокомісію поза грою. Насправді саме Рада Міністрів визначає, чи може країна приєднатися до Шенгенської зони — і насправді саме країни-члени вирішують, чи може країна приєднатися до ЄС.

Існували й інші зовнішні стимули, пов'язані з винагородами за виконання Шенгенського *acquis*. Нові члени практично гарантовано зможуть приєднатися до Шенгенської зони у певний момент часу, хоч і декількома роками пізніше їх вступу. Їхні громадяни зможуть подорожувати без паспортів значною територією Європи, отримавши таким чином перевагу від скасування внутрішніх кордонів. Тобто для країн існуватимуть довготермінові вигоди від їхньої підготовки до вступу в Шенген. ЄС також пропонував сприяння та технічну допомогу, щоб полегшити цей процес підготовки — як шляхом додаткового фінансування заходів, пов'язаних із Шенгеном, з фондів ЄС, так і у вигляді двосторонньої допомоги від захищених країн, особливо Німеччини. Зокрема, Німеччина запропонувала серйозну допомогу Польщі у поліпшенні охорони її східних кордонів з Білоруссю та Україною. Таким чином, існували й деякі інші вигоди, що дали змогу компенсувати кошти, пов'язані з прийняттям Шенгенського *acquis* — хоча більшість міністрів закордонних справ не вважали їх достатніми для того, щоб компенсувати шкоду, завдану відносинам Польщі з її східними сусідами.

Проте чому країни-кандидати так ґрунтовно засвоїли правила стосовно Шенгену та вільного пересування робітників? Щоб відповісти на це питання, ми маємо поглянути за межі позицій країн-кандидатів у переговорах та розкласти держави на різні групи її посадовців. Модель зовнішніх стимулів не може повністю пояснити поведінки міністрів внутрішніх справ країн-кандидатів. Чому посадовці країн-кандидатів не використовували своєї влади, щоб протистояти імплементації певних заходів, якщо вони не давали переваг одразу ж після вступу? Чому вони не затягували з впровадженням цих заходів для послаблення їх впливу?

Моделі винесення уроків та соціального навчання можуть краще пояснити те, що відбувалося в міністерствах. На додаток до матеріальних стимулів, описаних вище, рецепція правил у разі Шенгена відповідала логіці придатності, а також переконанню працівників міністерств внутрішніх справ у потребі посилення контролю за пересуванням осіб. Вони прагнули впровадити Шенгенські правила, тому що цей *acquis* відповідав їхньому плану дій щодо роботи поліції та служб безпеки. Винесення уроків —

<sup>5</sup> *Agence Europe* 7232, 30 травня 1998 р.

так, як його застосовували під час внутрішніх дебатів — таким чином, мало місце паралельно з обумовленістю. У цьому разі логіка, застосовувана під час рецепції, сильно відрізнялася поміж міністерствами. З точки зору міністрів зовнішніх справ, Шенгенський *acquis* був дуже шкідливим, оскільки він заважав проведенню їх політики відновлення дружніх стосунків із сусідніми країнами — зокрема, дружніх стосунків Польщі з Україною. Проте для міністрів внутрішніх справ та юстиції — чий першочерговим завданням є забезпечення внутрішньої безпеки, закону та порядку — це не було предметом серйозного занепокоєння. Навпаки, робота міністрів та інших працівників цих міністерств полягала у захисті кордонів держави та зниженні транскордонної кримінальної активності. Для них політика ЄС набагато більше відповідала власним планам дій. Хоча прикордонний контроль поступово послаблювався після 1989 р., дозволяючи людям вільно пересуватися після завершення «холодної війни», міністри внутрішніх справ були стурбовані можливістю того, що злочинці скористаються цією хаотичною ситуацією. Вимоги ЄС щодо захисту кордонів загалом збігалися з завданням політики міністерств знизити транскордонну злочинність. Мало того, увага ЄС до питань правосуддя та внутрішніх справ підвищила актуальність завдань міністерств внутрішніх справ у загальних порядках денних їх урядів. Таким чином, у межах політики обумовленості ЄС було запропоновано стимули для різних груп гравців країн ЦСЄ. У ситуації з регулюванням потоку людей логіка, що лежала в основі рецепції правил, була різною для різних задіяних міністерств. Міністри зовнішніх справ оцінювали вартість засвоєння Шенгенських правил значно вищою, — навіть якщо вона компенсовувалася перевагами, пов'язаними із членством, — ніж міністри внутрішніх справ, які вбачали у заходах, пов'язаних із запровадженням Шенгенських норм, шлях часткового вирішення власних проблем.

Поле мого дослідження у трьох країнах (Болгарії, Угорщині та Польщі) виявило також дискурсивні зміни. Вони, хоч і не є ключовим компонентом пояснення результатів у цих сферах політики, усе ж варті згадки. У разі *acquis* щодо спільного ринку така зміна на рівні дискурсу була очевидною — зокрема, державні службовці схвально говорили про «чотири свободи» спільного ринку. А втім, на ступінь дискурсивних змін дуже вплинула позиція ЄС у переговорах. Тільки-но стало зрозуміло, що ЄС вимагатиме впровадження перехідного періоду до того часу, як країни-члени зможуть допустити робітників країн ЦСЄ на власні ринки робочої сили, легітимність парадигми політики ЄС щодо свобод спільного ринку зазнала серйозної шкоди. Це не зупинило країни-кандидати від впровадження *acquis*, оскільки зовнішні стимули, надані їм, зробили рецепцію правил привабливою, і для них було важливим отримання набагато більшої нагороди — членства в ЄС. Проте це вплинуло на дискурс у мініс-

терствах з приводу того, чому рецепція правил була необхідною: посадовці усе-таки сприйняли парадигму політики ЄС щодо вільного ринку, хоч і негативно ставилися до її непослідовності у тому, що ЄС наполягав на її застосуванні лише в одному напрямі протягом перших кількох років після вступу. Це сприйняття, зрозуміло, привело до того, що вони не вимагали впровадження перехідного періоду щодо вільного пересування робітників у їх власних країнах. Лише Мальта попросила — і отримала — перехідний період в іншому напрямі. Чинovníки міністерств зовнішніх справ та фінансів країн ЦЄ переконавали в тому, що вільне пересування робітників принесе користь їх економікам — це є внутрішньо ініційованим стимулом, але таким, що відповідає парадигмі політики ЄС стосовно вільного ринку.

З Шенгенськими правилами дискурсивні зміни були повільнішими, оскільки *acquis* цієї сфери розвивався протягом періоду, коли відбувалася рецепція правил. Мало того, більшість країн-кандидатів значно більше опиралися впровадженню політики ЄС, що змушувала їх змінити власну візову політику та методи охорони своїх кордонів. Проте інтерв'ю, які я провела з чиновниками та політиками цього регіону між 1997 і 2002 рр., зафіксували значні зміни у їх дискурсі. Державні службовці та працівники правоохоронних органів погоджувалися з більшістю думок, поширених серед представників ЄС, щодо мети та ефективності політики виконання Шенгенських норм. Разючою особливістю дискурсивних змін був контраст між дискурсами міністерств зовнішніх та внутрішніх справ. Посадовці міністерств зовнішніх справ і далі говорили про Шенген як про проблему для двосторонніх відносин із сусідніми країнами, посиляючись на потребу в проведенні «флангових» політик заради послаблення його впливу на країни поза ЄС. Утім, у період 1997-2002 рр. між поглядами співробітників міністерств внутрішніх справ і правоохоронних органів та їхніми колегами з інституцій ЄС і країн-членів відмінності значно зменшилися. Укінці переговорного процесу, у грудні 2002 р., проведені мною інтерв'ю виявили значно більші відмінності у дискурсі між міністерствами зовнішніх та внутрішніх справ країн-кандидатів, ніж між посадовцями країн-кандидатів і посадовцями ЄС. На той час рецепція правил стала так само поведінковою, як і формальною.

Невідповідність між риторикою та практичними діями ЄС також привела до відмінностей у результатах переговорів. Як уже зазначалося вище, країни-кандидати погодилися на перехідний період щодо переміщення робітників після їх вступу, навіть попри те, що він ішов у розріз із однією з підвалин спільного ринку: вільним пересуванням робочої сили. Непослідовність ЄС, однак, не завадила його політиці обумовленості, оскільки не нашкодила його здатності нагороджувати кандидатів. Таким чином, чиновники країн-кандидатів діяли відповідно до матеріальних сти-

мулів, стимул приєднатися до ЄС переважив усі інші міркування, а ЄС діяв відповідно до встановленої ним структури стимулів. Хоча непослідовність ЄС завдала шкоди легітимності його правил в очах країн-кандидатів, його політика обумовленості усе-таки була вірогідною, оскільки залишалася загроза, що країни-члени зможуть виключити країну-кандидата з процесу розширення, якщо вона не виконуватиме цих правил. Приклади, наведені в розділі, повністю заперечують припущення моделі соціального навчання щодо важливості легітимності. Легітимність можна послабити, при цьому не завдавши шкоди політиці обумовленості, якщо зрозумілим є те, що певна міжнародна організація надасть нагороду лише в разі відповідності її вимогам з боку країни-кандидата, навіть якщо таку відповідність не підкріплено внутрішніми правилами цієї міжнародної організації.

Втім, протиріччя між практиками ЄС та його парадигмою політики призвело до певних невідповідностей, а це вплинуло на деталі угоди, стосовно якої велися переговори. Згідно з моїми інтерв'ю з представниками Єврокомісії та країн-кандидатів під час переговорного процесу, ЄС пішов на додаткові поступки кандидатам, зокрема для того, щоб компенсувати політичну шкоду, завдану їх урядам у результаті згоди на перехідний період щодо вільного пересування робітників. Зокрема, Єврокомісія запропонувала більшості кандидатам перехідний період стосовно можливості громадян ЄС купувати землю у країнах-кандидатах та щодо застосування певних екологічних стандартів (див. Граббе 2001б). Відповідно до тверджень гравців, залучених у процес переговорів, одна з ключових причин такої пропозиції Єврокомісії у цих двох сферах полягала у її стурбованості невідповідністю переговорної позиції ЄС щодо вільного пересування робітників чотирьом свободам спільного ринку. Хоча така непослідовність і не зашкодила політиці обумовленості ЄС — зокрема, вірогідності політики обумовленості — вона стала причиною додаткових поступок у разі, якщо країни-кандидати висловлювали своє незадоволення з цього приводу. Переговори про вступ — не звичайна торгова угода. Скоріше, вони є повторюваним процесом, що може приводити до обміну між сферами політики навіть за браком логічного зв'язку між ними.

Мало того, особи, які ведуть переговори від імені ЄС, добре усвідомлюють: переговори не можна звести до нав'язування торгів з боку ЄС, що використовує для цього свою асиметричну ринкову владу. «Люди, які вели переговори, не говорили лише «ми і вони», проте також і «майбутні ми»», — зазначив один із посадовців Єврокомісії (Ейвері 1995). Один із предметів стурбованості осіб, що вели переговори від імені ЄС, полягав у тому, що втрата ілюзій у країнах-кандидатах стосовно того, як насправді застосовують правила, призведе до того, що логіка придатності, заснована на переконанні, не матиме такої ж сили, яку вона мала б за інших

умов. Переговорна сторона ЄС була стурбована, що вона муситиме переконувати кандидатів бути добрими громадянами та виконувати правила ЄС, тільки-но їхні країни присєднаються до ЄС. Більшість чиновників із переговорних команд країн-кандидатів були задіяні в процесі імплементації *acquis* у своїх країнах. А якість імплементації та впровадження цих норм було визначено тим, наскільки державні чиновники «купилися» на методи ведення справ ЄС. Мало того, пізніше багато чиновників країн ЦСЄ, задіяних у переговорах, стали працівниками Єврокомісії та представниками своїх країн у Брюсселі. Таким чином, не в інтересах ЄС було показувати, що він проводить політику з позиції сили, та вести себе повністю цинічно у застосуванні власних правил. Особи, які вели переговори з боку ЄС, очевидно зважали на ці міркування, коли я брала в них інтерв'ю, і саме це призвело до поступок, запропонованих кандидатам, навіть попри те, що ЄС залишався вірним своїй переговорній позиції. Така поведінка цілком відповідає твердженню Зедельмаєра, що політика ЄС зумовлена його нечіткими стандартами щодо врахування інтересів країн-кандидатів у процесі переговорів (1998).

Узагальнене припущення моделі зовнішніх стимулів полягає в тому, що «країна приймає правила ЄС, якщо вона очікує: вигоди, які вона отримує, перевищуватимуть витрати». Чи підтвердилася ця теза щодо вільного пересування робітників у межах спільного ринку та згідно з Шенгенськими нормами? Мій висновок полягає в тому, що модель зовнішніх стимулів досить добре працює для аналізу того, як ЄС переніс власні механізми регулювання переміщення осіб у межах спільного ринку на країни Центральної та Східної Європи; проте гірше — щодо Шенгена. Ситуація з Шенгеном частково йде урозріз із моделлю зовнішніх стимулів, оскільки поведінка країн-кандидатів суперечить деяким ключовим припущенням цієї моделі.

Переговорна позиція ЄС стосовно вільного пересування робітників у межах спільного ринку дала змогу країнам-членам зберегти власні обмеження щодо пересування робітників країн ЦСЄ як мінімум на два і як максимум на сім років після їх вступу. Таким чином, країни-кандидати були змушені імплементувати увесь *acquis* щодо спільного ринку ще до їх вступу в ЄС, доставши натомість затримку в наданні взаємних переваг з боку багатьох країн-членів. Утім, вимоги були чіткими, обумовленість — вірогідною, а розмір витрат на рецепцію — низьким, тому країни-кандидати й далі імплементували цю частину *acquis*. Загальна міцність політики обумовленості ЄС змогла подолати перешкоди у засвоєнні норм цієї сфери політики — тому логіка наслідків залишалася в силі, оскільки очікувані вигоди були більшими за витрати. Таким чином, ключова гіпотеза моделі зовнішніх стимулів підтвердилася.



Щодо Шенгена ЄС запропонував довгу та невизначену затримку в наданні переваг після вступу, оскільки країни-кандидати не могли повністю приєднатися до Шенгенської зони як мінімум протягом декількох років після їх вступу до ЄС. На відміну від ситуації зі спільним ринком, умови не було точно визначено аж до останнього етапу переговорного процесу, а розмір витрат на рецепцію був дуже великим. Вірогідність політики обумовленості у випадку Шенгена стосовно вступу в ЄС була високою, зокрема, відтоді як 1998 р. ЄС опублікував деталізовані завдання у цій сфері. Проте вірогідність політики обумовленості стосовно бажання ЄС винагороджувати прогрес країн-кандидатів була низькою — оскільки залишалося зовсім не зрозуміло, чи дозволить він їм приєднатися до Шенгенської зони. То чому кандидати виконували висунуті вимоги?

Я використала пояснення, яке застосовується в межах моделі зовнішніх стимулів, і оцінила його як адекватне для пояснення результатів переговорів щодо двох сфер, пов'язаних із пересуванням осіб. Структура стимулів для країн-кандидатів за їх виконання умов ЄС в обох прикладах змінилася, коли ЄС вирішив не надавати обіцяних нагород за виконання вимог одразу ж після приєднання цих країн — що вплинуло на політику обумовленості. Однак кандидати й далі здійснювали імплементацію *acquis* — і, таким чином, рецепцію правил ЄС.

У ситуації зі спільним ринком це можна пояснити тим, що витрати, пов'язані з рецепцією правил, були настільки низькими, що не виправдовували будь-якого опору політиці обумовленості. Крім того, багато заходів, проведення яких вимагав ЄС, уже було здійснено. Такий результат підтвердив гіпотезу моделі зовнішніх стимулів щодо рівня рецепції правил.

А щодо Шенгенських правил уряди країн-кандидатів і далі здійснювали імплементацію частково через матеріальні стимули. Зокрема, значна політична значущість цього питання зробила політику обумовленості ЄС стосовно членства вірогіднішою, оскільки особи, які вели переговори з боку ЄС, могли стверджувати, що окремі країни-члени мають змогу заблокувати приєднання країни до ЄС, якщо вона не виконуватиме Шенгенських норм — навіть якщо ЄС не пропонував нагороди у вигляді приєднання до Шенгенської зони одразу ж після вступу. Таким чином, висока значущість Шенгенських правил щодо вступу переважила в іншому несприятливій умови для рецепції правил. Проте міністри та інші чиновники країн-кандидатів виконували поставлені умови також і тому, що дехто з них виніс певні уроки з ЄС. Переконавання та перенесення моделей відбувалися паралельно з процесом переговорів, а це означало те, що уряди країн-кандидатів вирішили в цілому продовжувати імплементацію норм, а не опиратися політиці обумовленості ЄС. Їхні рішення базувалися на вигодах, таких як безповоротні кошти та загроза відкладення моменту

приєднання, однак також були і результатом згоди з парадигмами політик, що лежали в основі правил ЄС щодо пересування людей, та підтримки проведення політики посилення прикордонного контролю у межах Шенгенського режиму міністрами внутрішніх справ. Попри те, що Шенгенський *acquis* був дуже дорогим та складним шляхом вирішення певних проблем внутрішньої безпеки країн-кандидатів, його прихильно сприймали чиновники міністерств внутрішніх справ, оскільки він сприяв посиленню значення їхніх завдань у загальному порядку денному їх урядів.

Проте ЄС пішов на додаткові поступки в інших сферах у якості компенсації за погані умови щодо вільного пересування робітників. Такий результат також було зумовлено стурбованістю представників ЄС на переговорах тим, наскільки серйозно в майбутньому — після прийняття нових членів — можна зашкодити логіці придатності, що лежить в основі важливих складових європейської інтеграції.

Заради цілей, висунутих у цій книзі, «європеїзація» визначається як процес рецепції правил. Процеси європеїзації можуть також включати підрахунки матеріальної вигоди, але також можуть приводити до змін у логіці поведінки, пов'язаної із засвоєнням норм, підходів та способів мислення ЄС. Такі зміни в поведінці відбуваються згідно з логікою придатності, що у ситуації з пересуванням робітників, описаній у цьому розділі, діє поруч із логікою наслідків.

## Європеїзація політики охорони довкілля в Центральній та Східній Європі

Ліліана Б. Андонова

Рецепцію правил Європейського Союзу (ЄС) щодо охорони довкілля у країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЕ) було суттєво зумовлено зовнішніми стимулами, пов'язаними з політикою обумовленості ЄС щодо вступу. Розділ охорони довкілля є однією з найдорожчих частин *acquis*. Він містить близько 250 норм, котрі вносили до нього протягом десятиліть і які слід прийняти відносно бідним країнам ЦСЕ за кілька років. Тому не дивно, що узгодження з *acquis* ЄС стосовно охорони довкілля часто описують як гірку пігулку, яку країни-кандидати мають проковтнути заради виконання їх стратегічного завдання — членства в ЄС. Прийняття та імплементація норм ЄС у країнах-кандидатах відбувалися в декілька етапів міжурядових та внутрішньодержавних переговорів і були певною мірою зумовлені взаємозв'язками між ринками країн ЄС, нормами стосовно охорони довкілля та ширшими завданнями зовнішньої політики (Андонова 2003).

У контексті цих стратегічних переговорів, в основі яких лежали інтереси сторін, чи було місце для поширення норм щодо охорони довкілля відповідно до моделей винесення уроків та соціального навчання? Я продемонструю, що таке поширення норм справді відбувалося в контексті співпраці з питань охорони довколишнього середовища між Сходом і Заходом. Вплив нормативних механізмів був особливо сильним на початку 1990-х рр., коли захист довкілля розглядали як серйозну невдачу державної політики колишніх комуністичних режимів, а західне регулювання цієї сфери було зразком для наслідування. У той час як нормативне поширення призвело до жорстких торгів у ході переговорів про вступ, механізми соціалізації та навчання використовували заради підтримки інтернаціоналізації законодавства ЄС у внутрішньодержавні системи політик.

Моє завдання полягає в емпіричному визначенні відносної значимості, з одного боку, раціональної моделі зовнішніх стимулів, детально описаної у цій книзі, та конструктивістського варіанту моделей винесення уроків і соціального навчання, з іншого боку. Я, таким чином, намагати-

мусь зробити свій внесок у теоретичні розробки, що прагнуть поєднати конструктивістські та раціональні підходи у вивченні міжнародних інституцій та їх впливу. Далі я розгляну твердження про те, що винесення уроків та соціальне навчання були визначальними компонентами впливу ЄС на початку 1990-х рр., тоді як зовнішні стимули набули вирішального значення після початку процесу переговорів та підготовки до вступу. Ці часові відмінності дадуть нам змогу чіткіше визначити методи для оцінювання значимості кожного з механізмів на різних етапах. Я прослідкую за видимими сенсами кожного механізму у розглянутих прикладах інституційного впливу та узгодження державної політики протягом першої та другої половин 1990-х рр. Вони включатимуть процеси «Довкілля для Європи», започатковані 1991 р., основні моменти співпраці з охорони довколишнього середовища між ЄС та країнами-кандидатами та процеси узгодження державної політики з правилами ЄС стосовно забруднення повітря у Чеській Республіці та Польщі.

### МЕХАНІЗМИ ВПЛИВУ ЄС

Вивчаючи вплив міжнародних інституцій на державні політики, застосовують два різні підходи до міжнародних відносин. «Раціоналістичний» чи неоліберальний підхід наголошує на тому, що інституції сприяють укладанню угод між раціональними гравцями, що мають усталений набір інтересів, завдяки механізмам, які знижують вартість операційних витрат, збільшують часовий термін для сторін, а також завдяки механізмам моніторингу, поєднання питань та виконання зобов'язань. Раціоналісти вважають, що причина змін державних пріоритетів полягає у зміні внутрішніх інтересів та коаліцій внаслідок зовнішнього тиску (див., напр., Мартін і Сіммонс 1998). Соціологічний чи конструктивістський підхід своєю чергою наголошує на визначальному значенні міжнародних норм, які можуть змінювати державні ідентичності та навіть сприйняття інтересів. Цей підхід, подібно до досліджень міжнародного поширення політик, також вказує на роль транснаціонального навчання, поширення норм, переконування та соціалізації як механізмів інституційного впливу, що суттєво відрізняються від стратегічних торгів (див., напр., Руггі 1998а, 1998б).

Ці два підходи до міжнародного устрою розвивалися паралельно один із одним. Лише нещодавно дослідники почали наголошувати на необхідності взаємодії когнітивних та інструментальних механізмів інституційного впливу та конкретизації умов їх значимості (Чекель 1997; Крістіансен та ін. 2001; Шіммельфенніг 2001; Толлберг 2000). Я розглядаю вплив ЄС на політики з охорони довкілля кожної з країн ЦСЄ як нагоду сформулювати альтернативні припущення стосовно ролі інструментальних та

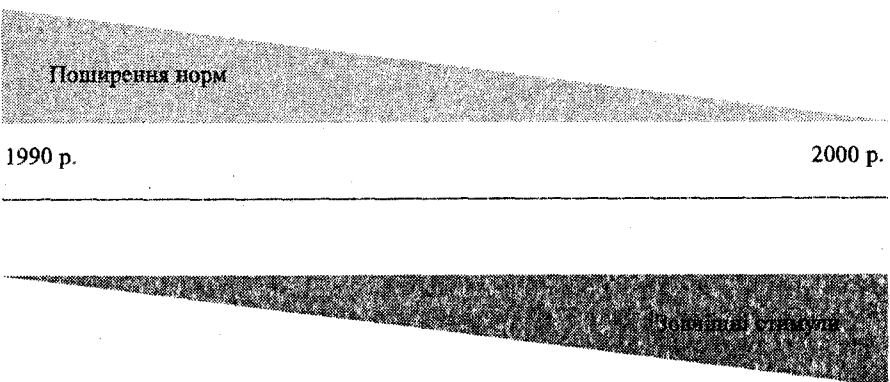
ідеаційних факторів інституційного впливу. Через обмежену кількість пояснювальних змінних, що можуть бути проаналізовані за розгляду досліджуваних прикладів, аналіз не включатиме визначення умов значимості моделей винесення уроків та соціального навчання. Замість цього я зосереджу увагу на загальних моментах винесення уроків та соціального навчання як двох моделей, що мають спільність із конструктивістським підходом, та порівняю їх відносну значимість із значимістю раціоналістичної моделі зовнішніх стимулів. Таким чином, винесення уроків та соціальне навчання розглядатимуться тільки як аспект попиту та пропозиції процесу поширення добре визначених норм у контексті співпраці в галузі охорони довкілля країн ЦСЄ, ЄС та інших міжнародних інституцій.

Як уже зазначалося, видається, що раціоналістична модель зовнішніх стимулів може бути єдиним задовільним аргументом стосовно впливу ЄС на регулювання сфери охорони довкілля в країнах ЦСЄ. Ця модель вказує на те, що політика обумовленості ЄС, чи ширше — поєднання норм щодо охорони довколишнього середовища та геополітичних і економічних завдань — впливає на внутрішню політику охорони довкілля країн ЦСЄ та її пристосування до вимог ЄС. Навіть у контексті сильної політики обумовленості ЄС усе ж не можна не зважати на роль когнітивних факторів та навчання у процесі поширення норм ЄС щодо охорони довколишнього середовища.

Ми маємо повернутися на початок 1990-х рр., щоб виявити умови, які прихильники конструктивістського підходу вважали сприятливими для процесу поширення норм та соціального навчання. По-перше, посткомуністичні режими успадкували суттєве погіршення стану довкілля від комуністичної епохи. Існував публічний консенсус із приводу того, що охорона довколишнього середовища була вразливим місцем державної політики і потребує невідкладної уваги та застосування механізмів винесення уроків і транснаціонального поширення політики (Чекель 1999а, 2001; Доловіц і Марш 2000; Шіммельфенніг і Зедельмаєр, розділ 1). По-друге, процес поліпшення захисту довкілля сприймався як такий, що співвідноситься з ширшими демократизаційними процесами та формуванням ідентичності країн ЦСЄ як країн, відповідальних перед своїми громадянами. Когнітивний зв'язок між процесами демократизації та захисту довколишнього середовища зміцнювався завдяки зусиллям учених-дисидентів, що працювали над проблемами екології і згодом стали промоутерами політик у посткомуністичних урядах та очолювали міжнародні експертні товариства. По-третє, західні моделі охорони довкілля поширювалися і сприймалися як «прийнятні» моделі для молодих демократій. Ідентифікація країн ЦСЄ зі спільнотою західноєвропейських країн та бажання «реінтеграції» в західні інституції посилили значимість правил ЄС як моделей для соціального навчання. І, зрештою, ранні реформи закріпили загальні принци-

пи управління сферою охорони довколишнього середовища, засновані на відповідному законодавстві, що посилює вплив міжнародних норм. Як зазначає Джон Руггі, конструктивістський підхід добре пояснює виникнення та поширення базових «конститутивних норм», що визначають ідентичності та практики, тоді як раціоналістичний підхід у цілому зосереджується на так званих «регуляторних нормах», покликаних регулювати конкретні дії чи поведінку (19986, 22–23).

Підсумовуючи вищесказане, можна сказати, що на початку посткомуністичного періоду в країнах ЦСЄ проявилася ціла низка умов, які в межах моделей винесення уроків та соціального навчання визначаються як сприятливі для транснаціонального поширення норм: усвідомлення того, що сфера охорони навколишнього середовища є слабким місцем державної політики, консенсус щодо відповідності західних правил охорони довкілля внутрішньому демократизаційному дискурсу, активна діяльність на міжнародному рівні місцевої бюрократії, бажання вступити в ЄС та інші західноєвропейські інституції, активне просування необхідності покращення політики охорони довкілля з боку західноєвропейських інституцій та наголос на потребі встановлення конститутивних принципів управління сферою охорони довкілля. У той час як умови для винесення уроків визначили «потребу» перенесення політики охорони довкілля в країни ЦСЄ, міжнародні інституції та міжнародна співпраця в цілому «забезпечили» механізми для соціального навчання завдяки пришвидженню дискусії, обміну інформацією, бюрократичним мережам та технічній допомозі.



Фігура 7.1 Механізми впливу ЄС на політики охорони довкілля країн ЦСЄ

Проте було б хибним вважати, що співпраця між країнами Східної та Західної Європи в галузі охорони навколишнього середовища на початку 1990-х рр. була позбавлена матеріального інтересу. Спроби представників країн ЦСЄ залучити до діалогу західні країни та міжнародні інституції було спрямовано не лише на знаходження консенсусу та навчання, а й на отримання фінансової підтримки. Донори, відповідно, прагнули надавати фінансову допомогу, зважаючи на стратегічні пріоритети в регіоні. Втім, зв'язок між реформуванням політик охорони довкілля заради досягнення західних стандартів та матеріальними нагородами у ранній перехідний період лишався дуже умовним<sup>1</sup>. Значну частку допомоги було надано заради посилення здатності до навчання, а не для конкретних екологічних реформ чи інвестицій, що часто викликало критику як з боку представників влади, так і експертів, що очікували на співпрацю, зорієнтовану на результат, за принципом «зуб за зуб» (Коннолі, Гатнер і Бедарф 1996). Таким чином, попри те, що матеріальні торги й поширення норм через навчання були складовими співпраці з охорони довколишнього середовища між країнами Східної та Західної Європи на початку 1990-х рр., можна стверджувати, що винесення уроків та соціалізація були основними механізмами міжнародного впливу, як зображено на фігурі 7.1.

Після того як країни ЦСЄ підписали угоди про асоційоване членство з ЄС та почали підготовку до переговорів про вступ у кінці 1990-х рр., фокус реформ із охорони довкілля швидко змістився до дуже конкретних завдань із прийняття екологічного законодавства ЄС як вимоги для вступу. Навіть загальний дискурс прийняття законодавства ЄС стосувався передусім не прийнятності норм щодо охорони навколишнього середовища ЄС для країн ЦСЄ, а витрат і процедур, пов'язаних із їх прийняттям. Зв'язки між ринками ЄС, правила щодо охорони довкілля та завдання політик визначили внутрішньодержавну реакцію на політику обумовленості ЄС, а також швидкість та рівень узгодження з правилами ЄС (Андонова 2003). У ході підготовки та ведення переговорів про членство фактори, що сприяли зростанню впливу зовнішніх стимулів, ставали все більш визначальними: умови визначенішими, моніторинг проводився інтенсивніше, зростала вірогідність політики обумовленості (як через актуалізацію загроз щодо відкладення вступу, так і через збільшення обсягу допомоги), а також зростала паралельна обумовленість завдяки тому, що такі міжнародні інституції, як Світовий Банк та Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) включали критерії ЄС щодо вступу у власні портфоліо для регіону.

<sup>1</sup> Дуже важливий виняток стосувався допомоги щодо ядерної безпеки на початку 1990-х рр., це було пов'язано зі специфічною обумовленістю.

Попри це, механізми соціалізації та винесення уроків зберігалися навіть в умовах ведення переговорів, у центрі яких лежали інтереси стосовно узгодження з *acquis* про охорону довкілля ЄС. Допомога ЄС у вигляді посилення здатності та поширення результатів експертизи мала місце протягом усього періоду вступу. Вона слугувала як інструмент соціального навчання, спрямований передусім на бюрократії країн ЦСЄ та як механізм для забезпечення кращого моніторингу (Габбе 2001а; Сіззеніх 2002а). Транс'європейські неурядові мережі серед промислових та адвокаційних організацій також було посилено завдяки процесу розширення, вони стали активно залучатися в процеси просування та поширення норм ЄС. Незважаючи на те, що такі актори, зокрема в промисловій сфері, часто були мотивовані утилітарними причинами, вони часто використовували методи поширення інформації, посилення здатності та вмовляння (Андонова 2003). Загалом під час підготовки та ведення переговорів про вступ основні механізми впливу ЄС здійснювалися за допомогою зовнішніх стимулів, тоді як механізми соціального навчання сприяли полегшенню та легітимізації процесу прийняття законодавства ЄС щодо охорони навколишнього середовища (див. фігуру 7.1).

Зважаючи на вищенаведене обговорення визначальних механізмів впливу ЄС на галузь охорони довкілля країн ЦСЄ, можна припустити, що модель зовнішніх стимулів та моделі винесення уроків і соціального навчання не обов'язково взаємовиключні. Ці аспекти інституційного впливу можуть бути описані і як «альтернативи» в аналітичному значенні, і як вірогідні пояснення з видимими імплікаціями. Насправді ж механізми впливу ЄС у вигляді зовнішніх стимулів та соціалізації співіснували, в той час як логіка придатності була визначальною на початку 1990-х рр., а логіка наслідків — у кінці 1990-х рр. Питання полягає в тому, як ми можемо емпірично виявити відносний вплив зовнішніх стимулів та соціалізації у процесі європеїзації політики охорони довкілля країн ЦСЄ?

Один метод вирішення цього питання полягає в тому, щоб зосередитися на деталях процесу здійснення політики, виокремити специфічні аспекти зв'язку між інституціями ЄС та внутрішньою політикою і визначити, до якої міри ці деталі відповідають видимим імплікаціям вищезгаданого аргументу. Один набір видимих імплікацій двох припущень стосується інструментів та механізмів співпраці, що превалюватимуть у процесах навчання та стратегічного ведення переговорів. Встановлюючи, де переважає когнітивний та конститутивний вплив, ми маємо звернути увагу на більшу щільність таких механізмів як розбудова мереж, посилення здатності, укладання рамкових угод та підтримка транснаціональних експертних груп. В умовах переважання логіки наслідків основний наголос слід зробити на інституційні механізми, такі як моніторинг, стратегічне поширення інформації, залежність допомоги від конкретних результатів та переговори щодо додаткових процедур (таблиця 7.1). Розгляд щільності механізмів умовляння та утилітарного



ведення переговорів — свідчення того, що переважає логіка впливу, проте він не дає достовірного свідчення щодо впливу цих механізмів і не відкидає можливості того, що механізми вмовляння є звичайними засобами досягнення мети в ході ведення стратегічних переговорів.

Щоб надати докази впливу альтернативних механізмів міжнародного впливу, ми також маємо документально підтвердити мотивацію для зміни політик та їх наслідків, що зафіксовано в особистих заявах, парламентських стенограмах та урядових документах (Чекель 1997). Для того, щоб оцінити альтернативні гіпотези, ми повинні виявити невідповідності між риторикою, висловленими мотиваціями, матеріальними інтересами та результатами політик (Джонсон 2001). Наприклад, рецепція норм ЄС, попри брак фінансової допомоги, або ж рецепція норм, рівень якої перевищив формальні вимоги ЄС, може вказувати на сильний вплив навчання та соціалізації. З іншого боку, свідчення незначної активності у здійсненні політики на підтримку висловлених принципів або ж ревізія міжнародних принципів як результат зміни стратегічних чи матеріальних інтересів, пов'язаних із охороною довкілля, вказуватиме на слабе значення транснаціонального навчання та поширення норм. Таблиця 7.1 містить перелік видимих імплікацій моделей впливу ЄС — обумовленості та поширення норм, які можна виявити у сфері міжнародної співпраці та обміну політиками охорони навколишнього середовища протягом 1990-х рр.

Табл. 7.1 Видимі імплікації моделей зовнішніх стимулів та поширення норм як впливу ЄС на політики охорони довкілля країн ЦСЄ

|                                | Зовнішні стимули   | Поширення норм   |
|--------------------------------|--|--|
| Інструменти співпраці / впливу | Перевага інструментальності:<br>—моніторинг;<br>—допомога проти наслідків;<br>—механізми впровадження;<br>—поєднання питань.   | Перевага соціалізації:<br>—мережевість;<br>—експертні групи;<br>—рамкові угоди;<br>—слабкий зв'язок між допомогою та наслідками.   |
| Мотивація політики             | Переважно виправдовується:<br>—у поняттях інтересу;<br>—у поняттях стратегії.  | Переважно виправдовується:<br>—у поняттях принципів;<br>—у поняттях групової ідентифікації.  |
| Результати політики            | —Жодних дій після погодження принципів чи риторичних заяв<br>—Ревізія політики як результат зміни стратегічної ситуації чи інтересів<br>—Зміни політики відображають патерни інтересів і влади | —Перевищує стратегічні вимоги<br>—Реалізується, незважаючи на брак зв'язку з очікуваними перевагами чи матеріальними інтересами<br>—Продовжується після зміни матеріальних інтересів / стратегічної ситуації |

Твердження про домінування винесення уроків і соціального навчання як механізмів впливу ЄС протягом раннього перехідного періоду та переважання зовнішніх стимулів у процесі ведення переговорів про вступ дає нам змогу зробити порівняння для того, щоб виявити видимі імплікації раціоналістичної та конструктивістської моделі. Я розгляну події, що відбувалися на краях обох часових спектрів, зображених на фігурі 7.1. Спочатку я погляну на процес співпраці країн Східної та Західної Європи «Довкілля для Європи», започаткований 1991 р., що триває й досі. Потім я порівняю його з процесом співпраці в галузі охорони довкілля між ЄС та країнами ЦСЄ, що відбувався у другій половині 1990-х рр. Подальший аналіз стосуватиметься двох конкретних прикладів пристосування політики: регулювання забруднення повітря у Чеській Республіці й Польщі на початку та в кінці 1990-х рр. Обидві країни почали реформування галузі охорони навколишнього середовища на ранньому етапі перехідного періоду, проте Чеська Республіка затвердила норми ЄС щодо викидів у повітря 1991 р., у той час як Польща привела власні норми щодо викидів у повітря у відповідність із нормами ЄС у кінці 1990-х рр., що дає змогу нам дослідити різні типи стимулів до реформування на часовому проміжку та в різних країнах. Відповідно до вже викладеного твердження під час здійснення «Довкілля для Європи» та регулювання забруднення повітря на початку 1990-х рр. вплив ЄС та інших міжнародних інституцій має надати свідчення на користь конститутивного впливу механізмів винесення уроків та соціального навчання. Допомога ЄС у галузі охорони довколишнього середовища та гармонізація норм щодо забруднення повітря в Польщі у кінці 1990-х рр., навпаки, мають свідчити на користь переважання зовнішніх стимулів над поширенням норм у якості механізмів інституційного впливу.

### «ДОВКІЛЛЯ ДЛЯ ЄВРОПИ»

«Довкілля для Європи» — перша пан'європейська конференція зі співпраці в галузі охорони довколишнього середовища після падіння комунізму. Її проведення ініціював 1991 р. чехословацький міністр охорони довкілля Йозеф Ваврусек, що був колишнім дисидентом та активним промоутером політик як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівнях. Спочатку Ваврусек пропонував створити Європейську раду з охорони навколишнього середовища, щоб керувати міжнародною співпрацею. Проте ЄС не хотів створювати формальної інституції, а натомість підтримав проведення неформальних процесів співпраці та пошуку консенсусу на високому рівні (Гатнер 2002). Зрештою, це привело до утворення «Довкілля для Європи» — серій зустрічей європейських міністрів охорони навколишнього середовища, донорних агенцій, інших зацікавлен-

них сторін та поступово — представників країн колишнього Радянського Союзу — щодва роки. Першу конференцію було проведено в замку Добріс неподалік Праги 1991 р., наступні зустрічі міністрів відбувалися у Люцерні (1993 р.), Софії (1995 р.), Орхусі (1997 р.) і Києві (2003 р.). Мережі політиків та експертів, пов'язані з міжнародними організаціями, такими як Організація економічної співпраці та розвитку (ОЕСР), Світовий Банк та Регіональний центр охорони довкілля в Угорщині, було утворено заради підготовки зустрічей та подальшої роботи. Таким чином «Довкілля для Європи» — процес, яким керували міжнародні промоутери політик.

Із самого початку обґрунтування необхідності цього процесу базувалося на потребі у просуванні набору конститутивних принципів, винесення уроків і соціального навчання в регіоні. Існував високий запит на винесення уроків, що було зумовлено усвідомленням невеликого розвитку політики охорони навколишнього середовища в колишніх комуністичних країнах. Це було підтверджено чеською ініціативою започаткувати процес «Довкілля для Європи» та тісною експертною мережею, утвореною навколо неї<sup>2</sup>. Інша важлива мотивація, висловлена в Добрісі, полягала в нагальній потребі надання фінансової допомоги, що сприяло б посиленню конвергенції екологічних стандартів у Європі (Конноллі, Гатнер і Бедарф 1996). Із двох основних напрямів діяльності «Довкілля для Європи» — по-перше, поширення політики та інституційна розбудова і, по-друге, координування фінансовою допомогою — перший став визначальним та успішнішим (Конноллі, Гатнер і Бедарф 1996; Грін 1991; Гатнер 2002; Фергюсон 1991; Молдан 2000; Світовий Банк 1994).

Сподівання на те, що «Довкілля для Європи» надаватиме значну фінансову допомогу чи навіть сприятиме кращому координуванню цієї допомоги, невдовзі стали марними. Спроби збільшити надання допомоги під час зустрічей у Люцерні та Софії, відповідно, 1993 та 1995 рр. мали дуже незначні наслідки. Донори, зрештою, намагалися залишати за собою контроль над розподілом допомоги, надаючи її на двосторонній основі. Навіть міжнародні фінансові інституції (МФІ) намагалися надавати допомогу в галузі охорони довкілля відповідно до власних процедур і операційних правил, а не узгоджувати її з ширшими міжнародними нормами (Конноллі, Гатнер і Бедарф 1996; Гатнер 2002; Світовий Банк 1994).

Попри нездатність створити серйозну фінансову базу в межах процесу «Довкілля для Європи», діяльність із поширення політик завдяки соціальному навчанню тривала. Найефективнішою допомогою, що надавалася в межах цього процесу, було «м'яке» фінансування заради посилення

<sup>2</sup> Інтерв'ю автора з близькими колегами Йозефа Вавруска та представниками «Зеленого кола», Прага, листопад 1997 р. Див. також Мідовз (1996) та промови Йозефа Вавруска, опубліковані в Губа і Новачек (2000).

здатності, створення мереж політик та посилення інституцій у галузі охорони навколишнього середовища. Допомогу переважно використовували як інструмент соціального навчання заради експортування ідей та стилів ведення політики, ніж як засіб зниження операційних коштів для конкретних угод чи узгодження з моніторингом.

Процес «Довкілля для Європи» сприяв експортуванню цілого ряду стилів ведення політики та різноманітних інструментів, в основному з країн Західної Європи, проте також і через перехідні країни. Завдяки своїй програмі ФАРЕ ЄС експортував відносно централізований і правовий стиль здійснення політики в галузі охорони довкілля, наголошуючи на директивних та контрольних нормах і покращенні правової здатності міністерств охорони навколишнього середовища. МФІ, такі як ЄБРР, Світовий Банк та ОЕСР, пропонували більш гнучкий підхід до управління сферою охорони довколишнього середовища, роблячи наголос на економічних інструментах, мінімізації коштів та пріоритетах стриманого впливу на здоров'я населення та аналізу вигод і витрат. Сполучені Штати просували власний регуляторний стиль, що робив акцент на економічних інструментах і прив'язував допомогу в галузі охорони довкілля до демократизації та розвитку громадянського суспільства. Регіональний центр охорони навколишнього середовища, чия штаб-квартира розміщувалася в Угорщині, фінансували США заради підтримки НУО у галузі охорони довколишнього середовища та посилення публічної участі в регіоні (Френсіс, Кларер і Петкова 1999; Молдан 2000; Світовий Банк 1994).

Конкретні результати політик, пов'язані з «Довкіллям для Європи», також свідчать на користь визначальної ролі та успішності процесів транснаціонального поширення норм і навчання. Конференції, що проводилися в межах «Довкілля для Європи», разом із допоміжними інституціями, такими як Світовий Банк та ОЕСР, надавали допомогу для розробки та прийняття Національних планів розвитку галузі охорони навколишнього середовища, у яких визначалися основні пріоритети реформування. Хоч ці Національні плани — всього лиш програмні документи, що не мали жодної юридичної сили, вони були важливими для посилення управлінської здатності молодих державних адміністрацій, особливо в країнах, що не мали необхідних ресурсів чи компетентності для створення національних програм. Існування Національних планів та процедур перевірки в межах «Довкілля для Європи» також давало змогу соціальним акторам здійснювати моніторинг роботи власних урядів та вимагати відповідальності за затримку у проведенні реформ галузі навколишнього середовища.

Співпраця експертів у межах «Довкілля для Європи» також прискорила прийняття у країнах ЦСЄ базового законодавства щодо захисту навколишнього середовища. Донори та реципієнти допомоги змогли дійти до спільного знаменника та підтримали спільні норми в галузі охорони дов-

кілля, такі як принцип «платить забруднювач», принцип превентивності та право доступу до інформації, усі з яких були відображені у новому законодавстві перехідних країн. У більшості випадків базове законодавство відповідало конститутивним принципам законодавства ЄС, зокрема щодо попередньої підтримки прагнень країн до членства в ЄС, однак законодавці та управлінці не робили ретельного порівняння із законодавством ЄС, що згодом вимагатиметься в межах гармонізаційного процесу ЄС. Дослідження Регіонального центру охорони навколишнього середовища 1996 р. про ступінь узгодженості з законодавством ЄС у галузі охорони довкілля показало, що на 1995 р. всі країни ЦСЄ, окрім Естонії, Латвії та Румунії, досягли понад 50-відсоткової відповідності власних норм охорони навколишнього середовища нормам ЄС. Законодавство щодо збереження природи, в якому посткомуністичні країни мали сильні традиції, та базове законодавство у галузі охорони довкілля були сферами, найактивніше узгоджуваними з принципами ЄС.

Іншим помітним інституційним результатом, пов'язаним із процесом «Довкілля для Європи», стала поява в регіоні екстра-бюджетних природоохоронних фондів, що слугували механізмом для м'якого фінансування галузі охорони навколишнього середовища. Такі фонди мали на меті заповнити прогалину між потребами в інвестиціях для розвитку галузі охорони навколишнього середовища та нестачею приватних і публічних ресурсів у перехідних країнах. Фонди накопичували прибуток від податків на забруднення, штрафів та, в деяких випадках, перерозподілу бюджету та іноземних ресурсів і здійснювали м'яке фінансування інвестицій у природоохоронну галузь. Такі інституційні інновації спочатку запровадили декілька передових країн, такі як Польща, Чеська Республіка та Угорщина за підтримки експертів МФІ. Завдяки активній підтримці процесу «Довкілля для Європи» система фондів поширилася практично на всі перехідні країни Європи та Центральної Азії. Незважаючи на те, що природоохоронні фонди мали різну управлінську здатність у різних країнах, що спричинилося внутрішніми політичними та економічними обмеженнями, вони стали важливим механізмом для накопичення прибутків та засвідчили міжнародну інституційну конвергенцію в регіоні (Френсіс, Кларер і Петкова 1999).

Найвизначнішим досягненням «Довкілля для Європи» стало прийняття Європейської конвенції про доступ до інформації на Орхуській конференції 1997 р. Ця конвенція є міжнародною угодою європейських країн, що надає юридичний статус Статті 10 (загальний доступ до інформації та правосуддя в галузі охорони довкілля) Декларації, прийнятої 1992 р. на Світовому саміті щодо сталого розвитку у Ріо-де-Жанейро. Орхуська конвенція стала результатом багаторічної роботи мереж НУО, управлінських структур та бюрократій, підтримувана «Довкіллям для Європи» та Регіональним центром охорони навколишнього середовища (Жендроська

1998). Варто зазначити: мета цієї конвенції сягнула далі негайних стратегічних завдань країн ЦСЄ, що на 1997 р. уже зосередилися на вимогах в галузі охорони навколишнього середовища для вступу в ЄС. Конвенція визначила нову пан'європейську угоду між країнами ЦСЄ та ЄС.

Загалом процес «Довкілля для Європи», що виник на початку 1990-х рр., показує значимість нормативного впливу ЄС та інших міжнародних інституцій на природоохоронні політики країн ЦСЄ. За такої співпраці міжнародний вплив став результатом потреби у винесенні уроків та здійснювався не так шляхом стратегічних торгів і укладання угод, як через соціальне навчання, зокрема, створення мереж, обговорення та обмін інформацією, адвокацію політик та інституційну розбудову. Зазначений процес мав серйозний вплив на принципи ведення політики у перехідних країнах, попри його нездатність задовольнити їхні стратегічні потреби у постійному зростанні фінансової підтримки. Його результатом стала приголомшлива конвергенція політик та інституційних форм, що, незважаючи на значні відмінності в економічному розвитку, мала місце серед посткомуністичних країн.

## СПІВПРАЦЯ З ЄС ЩОДО ВСТУПУ

Коли країни ЦСЄ почали формальну співпрацю з ЄС щодо вступу, динаміка співпраці у галузі охорони довкілля змінилася з такої, що в цілому зосереджувалася на винесенні уроків та соціальному навчанні, на таку, що практично повністю базувалася на торгах, в основі яких лежали інтереси заради досягнення конкретних результатів. У період із 1993 по 1996 рр. усі країни ЦСЄ уклали угоди щодо асоційованого членства з ЄС; на 1996 р. усі вони подали заявку на членство в ЄС. Копенгагенський саміт 1993 р. визначив загальні умови для майбутнього членства: функціонуюча ринкова економіка, демократичні інституції та імплементація *acquis* ЄС. Таким чином, прийняття законодавства ЄС, зокрема, норм щодо охорони довкілля, було чіткою умовою членства в ЄС.

До другої половини 1990-х рр. Європейська Комісія розробила програми технічної допомоги для узгодження природоохоронних норм. Тоді як у межах цих програм використовувалися механізми посилення здатності та соціалізації, їх основне завдання полягало у забезпеченні високого ступеню узгодженості у країнах-кандидатах до часу їх вступу. Проекти з посилення здатності, фінансовані Єврокомісією, слугували свідченням суто інструментальної природи фінансованої ЄС технічної співпраці.

Наприклад, у середині 1990-х рр. для країн-кандидатів було виділено серйозні ресурси для підрахунку *коштів*, необхідних для імплементації *acquis* щодо охорони навколишнього середовища. Як ЄС, так і країни ЦСЄ мали стратегічний інтерес у проведенні підрахунку коштів, з якими

були б згодні усі сторони. Європейській Комісії такі підрахунки дали змогу виявити сфери потенційних труднощів із імплементацією, в той час як країнам-кандидатам — «виторговувати» перехідні періоди та інвестиційну допомогу (Ботчева 2001). До 2001 р. не було проведено жодного економічного аналізу переваг гармонізації з законодавством ЄС у посткомуністичних країнах, на час, коли більшість країн уже завершували переговори з приводу природоохоронного розділу (Ecotech 2001a). Це вказує на таке: навіть якщо у процесі гармонізації з законодавством ЄС й існувала певна частка винесення уроків, країни-кандидати не мали жодного стратегічного інтересу в представленні процесу гармонізації як зміни політики, яка відбулася б за будь-яких умов внаслідок внутрішніх обставин. Деякі дослідження з приводу вартості такої гармонізації, фінансовані МФІ, дійшли висновку, що певні законодавчі документи ЄС з питань охорони довкілля — тяжка ноша для перехідних економік та її окремих галузей, тому вони рекомендували застосовувати гнучкіший підхід до виконання правил ЄС (Світовий Банк 1997, 1998, 2001). У процесі переговорів такі пропозиції було просто проігноровано, оскільки ЄС вимагав здійснення повної інкорпорації *acquis* із мінімальним перехідним періодом.

Іншим механізмом стратегічного навчання, що підтримував ЄС, було фінансування досліджень стосовно прогалин між законодавствами. За підтримки програми ФАРЕ було засновано Організацію сприяння узгодженню природоохоронного законодавства (DISAE), що мала надавати допомогу для такого аналізу законодавства та подібних програм. Такі дослідження й програми здійснювалися за сприяння радників із ЄС і справді поліпшили розуміння законодавства ЄС серед міністрів охорони довкілля країн-кандидатів. Проте вони також дали Єврокомісії інструмент для проведення моніторингу прогресу в гармонізації. Окрім досліджень прогалин між законодавствами для формулювання власної щорічної позиції щодо прогресу країн-кандидатів, Єврокомісія також використовувала річні анкети стосовно стану гармонізації з законодавством ЄС і його імплементації.

Іншими прикладами програм ЄС із посилення здатності були призначення на тривалий термін юридичних радників для міністрів охорони довкілля країн ЦСЄ, публікація *Робочого документа з підготовки країн ЦСЄ до узгодження з законодавством ЄС у сфері охорони довкілля та Посібника для узгодження із законодавством Європейського Союзу у сфері охорони довкілля*, встановлення гарячої телефонної лінії з питань узгодження, керував якою Генеральний директорат з питань довкілля, та підготовка індикаторів імплементації для оцінки рівня гармонізації у різних галузях природоохоронної сфери. Після 2001 р., коли переговори щодо природоохоронного розділу з

<sup>3</sup> Із приводу гнучкості у виконанні природоохоронного *acquis* ЄС див. Гольцінгер і Кнопфель (2000).

більшістю країн було завершено, Єврокомісія змінила напрям власної допомоги на підтримку інвестицій у природоохоронну інфраструктуру через програму ІСПА та моніторингу процесу імплементації (Ecotech 2001b).

Короткий огляд допомоги ЄС у галузі охорони навколишнього середовища для набуття членства показав, що механізми соціального навчання, так само як і стратегічних торгів і моніторингу використовувалися для приведення законодавства країн ЦСЄ у відповідність до законодавства ЄС. Ці механізми скоріше доповнювали один одного, ніж були альтернативними інструментами впливу ЄС. Утім, вищенаведені приклади посилення здатності свідчать про те, що процеси соціального навчання в межах підготовки до вступу в ЄС було чітко підпорядковано стратегічній меті торгів та досягнення домовленостей на шляху до узгодження із законодавством ЄС, тривалості перехідних періодів та моніторингу його імплементації.

Визначальну роль зовнішніх стимулів у процесі узгодження з законодавством ЄС також засвідчують і результати політик, до яких він приводив. Після здійснення проектів із відсіювання законодавства до багатьох базових законів у галузі охорони довкілля країн ЦСЄ, що були прийняті на початку 1990-х рр. і відповідали принципам ЄС у дуже загальних термінах, заради кращого відображення певних положень законодавства ЄС було внесено поправки. Такі ж поправки було внесено і до більш специфічних законів, що також вимагалось з боку ЄС. У процесі пристосування політики кінця 1990-х рр. домінували політика обумовленості ЄС і багаторівневі торги між міжнародними та національними інтересами, лишаючи транснаціональне навчання та поширення норм на другому плані (Андонова 2003). Для ілюстрації зміни домінуючих механізмів впливу ЄС на внутрішні політики охорони довкілля у наступних двох параграфах буде проаналізовано положення, прийняті протягом 1990-х рр., що регулювали забруднення повітря у Чеській Республіці та Польщі.

## **ЧЕСЬКА ПОЛІТИКА БОРОТЬБИ З ЗАБРУДНЕННЯМ ПОВІТРЯМ**

Реформування чеської політики боротьби з забрудненням повітря здійснив перший посткомуністичний уряд Чехословаччини 1990 р. Як і в інших посткомуністичних країнах, одразу ж після демократичної революції

<sup>4</sup> Аналіз ситуації в Чеській Республіці та Польщі базується на матеріалі, представленому в Андонова (2003).

<sup>5</sup> Чехословаччина розпалася 1992 р., а 1993 р. Чеська Республіка та Словаччина стали незалежними державами. Описуючи політику до 1992 р., я маю на увазі уряд Чехословаччини. Коли ж мова йде про імплементацію законодавства щодо забруднення повітря, що відбувалося переважно після 1992 р., я маю на увазі уряд Чеської Республіки.



дуже зросла стурбованість з приводу впливу на навколишнє середовище індустріалізації комуністичної епохи. Чехословаччина мала одну з найбільш індустріалізованих соціалістичних економік, що спиралася на дуже екологічно забруднювальне буре вугілля. Інформація про вплив сильного забруднення повітря на здоров'я населення, зокрема в «гарячих точках» промисловості, набула суспільного розголосу завдяки дисидентському руху та міжнародним звітам, поширеними після 1989 р. Частина Північної Богемії у Чеській Республіці, Нижньої Сілезії в Польщі та Саксонії у Східній Німеччині сформували сумнозвісний «Чорний трикутник» — регіон, що характеризувався однією з найвищих концентрацій забруднювачів повітря в Європі.

Публічна стурбованість із приводу серйозності проблеми забруднення повітря та його впливу на стан здоров'я населення суттєво вплинула на реформи цієї сфери на початку перехідного періоду. До першого посткомуністичного уряду увійшли визначні активісти, такі як федеральний міністр охорони довкілля Йозеф Ваврусек та міністр охорони довкілля Чеської Республіки Бедріх Молдан. Керівна коаліція у складі Громадянського форуму та «Громадськість проти насилля» проголосила «повернення до Європи» гаслом своєї передвиборної кампанії та основним завданням своєї зовнішньої політики. Таким чином, реформування природоохоронної сфери відповідало завданням уряду, пов'язаним із демократизацією та формуванням іміджу держави як відповідального громадянина Європи.

Чехословаччина була стороною Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (ТЗПВВ) та її Першого протоколу про сірку 1985 р., який вимагав 30-відсоткового зменшення рівня викиду сірки для всіх європейських країн. Проте, так само як і всі інші колишні комуністичні країни, Чехословаччина підписала його заради виконання стратегічного завдання Радянського Союзу підтримки політики розрядки з країнами Заходу, але не зробила практично нічого заради зменшення рівня викидів сірки та інших окислювальних забруднювачів. Високий рівень забруднення повітря, помітний як на міжнародному, так і на національному рівнях, дав активним адміністративним структурам Чехословаччини, що працювали над проблемами забруднення довкілля, додатковий важіль для проведення швидких реформ.

Усвідомлення невдачі попередньої політики охорони довколишнього середовища, існування промоутерських управлінських структур у сфері охорони довкілля та значущість проблеми забруднення повітря сприяли виникненню вікна можливостей для реформи природоохоронної політики та серйозної мотивації до пошуку уроків серед співтовариства європейських держав. Програма «Райдуга» 1991 р., що окреслила національну стратегію охорони довкілля, визначила основними принципами проведення реформи вплив на здоров'я населення, міжнародну репутацію та

нормативне узгодження з європейськими природоохоронними стандартами (Міністерство охорони довкілля Чеської Республіки 1991). Управлінці, задіяні у написанні та прийнятті законодавчих документів щодо забруднення повітря на початку 1990-х рр., говорили про таку ж мотивацію.

Одним із перших законодавчих актів, прийнятих за ініціативи чехословацького уряду, став Акт про чисте повітря. Федеральний міністр охорони довкілля Йозеф Ваврусек був особисто залучений у його написання й домогся підтримки цього закону, спираючись на суспільну стурбованість та деклароване урядом бажання перейти до західноєвропейських стилів та практик ведення політики. Згідно з твердженням близьких колег міністра та учасників процесу написання закону, Акт про чисте повітря 1991 р. було засновано на відповідному німецькому законі про забруднення повітря, котрий вважали одним із найжорсткіших у Європі.<sup>7</sup>

Таблиця 7.2 Директива для великих джерел згоряння 1998 р.: обмеження викидів для нових джерел

|                                  | Теплоємність<br>(МВт) | SO <sub>2</sub><br>(Мг/м <sup>3</sup> ) | Коефіцієнт<br>десульфуризації<br>(%)       | NO <sub>x</sub><br>(Мг/м <sup>3</sup> ) | Пил<br>(Мг/м <sup>3</sup> ) |
|----------------------------------|-----------------------|---|--|---|-----------------------------|
| 1. Тверде паливо                 | 50–100                | 2000                                    |  | 650                                     | 100                         |
|                                  | 100–500               | 2000–400                                | 40 (100–167 МВт)<br>40–90<br>(167–500 МВт) | 650                                     | 100                         |
| 2. Рідке паливо                  | >500                  | 400                                     | 90   | 650                                     | 50                          |
|                                  | 50–300                | 1700                                    |  | 450                                     | 50                          |
|                                  | 300–500               | 1700–400                                | лінійне<br>зменшення                       | 450                                     | 50                          |
|                                  | >500                  | 400                                     |  | 450                                     | 50                          |
| 3. Газоподібне паливо:           |                       |   |  | 350                                     | 5                           |
| 3.1. Газоподібне паливо в цілому |                       | 35                                      |  |   |                             |
| 3.2. Зріджений газ               |                       | 5                                       |  |   |                             |
| 3.3. Низькокалорійний            |                       | 800                                     |  |   |                             |

Джерело: Європейська Рада, Директива 1988/609/ЕЕС, Додаток III-VIII

<sup>6</sup> Інтерв'ю автора з Бедріхом Молданом і представниками «Зеленого Кола», листопад 1997 р.

<sup>7</sup> Інтерв'ю автора з Бедріхом Молданом, представниками «Зеленого Кола» та Департаменту боротьби із забрудненням повітря Міністерства охорони довкілля Чеської Республіки, листопад 1997 р.

Німеччина вже вирішила проблему кислотних дощів, розмір якої був подібний до проблеми Чехословаччини, а її законодавство мало сильний вплив на норми ЄС щодо викидів великих джерел згоряння. Мало того, стандарти німецького законодавства, засновані на технологіях та методи «команда і контроль», сприймалися як такі, що відповідають чехословацькій ситуації та пріоритетам управлінських структур з охорони довкілля, котрі намагалися досягти швидкого та помітного зменшення викидів забруднювальних речовин великими електростанціями. Наслідком цього стало те, що стандарти викидів у повітря, закладені в чехословацькому Акті про чисте повітря 1991 р., були практично ідентичними до встановлених у Директиві ЄС для великих джерел згоряння 1988 р. Чехословацьке законодавство було, можливо, навіть жорсткішим у регулюванні викидів меншими агрегатами згоряння (див. табл. 7.2 і 7.3).

Чеська Республіка прийняла чехословацький Акт про чисте повітря 1991 р. після відокремлення від Словаччини 1992 р. Впровадження його положень відбувалося надивовижу швидко, зважаючи на високі технологічні стандарти та стандарти зменшення викидів у повітря, що він вимагав від енергетичного сектора. Маючи справу з цим потужним економічним сектором, Міністерство охорони довкілля спиралося на політичну підтримку боротьби з забрудненням повітря відповідно до західноєвропейських стандартів у межах Чеської Республіки. Уряд також домогся співпраці енергетичного сектора завдяки наданню йому певних поступок, що зробило процес імплементації положень про обмеження рівня забруднення вірогіднішим. Такі поступки включали збереження монополістич-

Таблиця 7.3 Стандарти викидів у повітря для великих джерел згоряння в Чеській Республіці

|                    | Теплоємність<br>(МВт) | Тверді<br>забруднювачі<br>мг/м <sup>3</sup> | SO <sub>2</sub><br>(мг/м <sup>3</sup> ) | NO <sub>x</sub><br>(мг/м <sup>3</sup> ) |
|--------------------|-----------------------|---|---|---|
| Тверде паливо      | 5–50                  | 150   | 2500                                    | 650                                     |
|                    | 50–300                | 100   | 1700                                    | 650                                     |
|                    | >300                  |   | 500                                     | 650                                     |
| Плавильні котли    |                       |   |   | 1100                                    |
| Рідке паливо       | 5–50                  | 100   | 1700                                    | 450                                     |
|                    | 50–300                | 50  | 1700                                    | 450                                     |
|                    | >300                  | 50  | 500                                     | 450                                     |
| Газоподібне паливо | 5–50                  | 10  | 35                                      | 200                                     |
|                    | 50–300                | 10  | 35                                      | 200                                     |
|                    | >300                  | 10  | 35                                      | 200                                     |

Джерело: Акт про чисте повітря Чеської та Словацької Федеральних Республік (309/1991), Додаток 3.

ної та вертикально інтегрованої структури енергетичного сектору, збільшення частки виробництва атомної енергії завдяки добудові Темелінської атомної електростанції та підтримка інвестування в обладнання для десульфуризації завдяки міжнародній допомозі та ресурсам із національного фонду охорони довкілля. Сильна прихильність уряду до ідеї реінтеграції в Європу та прийняття низки європейських норм також мотивували промисловість вдатися до довгострокових регуляторних реформ та співпрацювати з урядом шляхом висунення пропозицій на власних умовах, що зробили б процес імплементації вірогіднішим (Андонова 2003).

Таким чином, Чехословаччина і згодом Чеська Республіка прийняли законодавство, що відповідало нормам ЄС на початку перехідного періоду, задовго до того, як ЄС розпочав процес розширення. Прийняття жорсткого законодавства з питань забруднення повітря так само передувало переговорам про загальноєвропейський Другий протокол про сірку (1994 р.) в межах конвенції ТЗПВВ. Результатом такої здатності чеських управлінських структур, що працювали над проблемами охорони довкілля, прийняли жорстке законодавство про забруднення повітря на початку перехідного періоду та запропонували прийнятні для енергетичного сектора стимули до 1998 р., коли Чеська Республіка почала переговори про вступ у ЄС, стало досягнення різкого скорочення викидів окислювальних забрудників. Вона перевиконала і власні норми, і вимоги ЄС щодо викидів з великих джерел згоряння. Протягом 1990-1998 рр. Чеська Республіка зменшила рівень викидів SO<sub>2</sub> на 76%, пилу — на 86% та NO<sub>x</sub> — на 45% (Міністерство охорони довкілля Чеської Республіки 1999, 2000, 2001). В енергетичному секторі протягом 1993-1998 рр. викиди SO<sub>2</sub> зменшилися на 79%, пилу — на 89% та NO<sub>x</sub> — на 56% (CEZ 2002), а більшість підприємств досягли технологічних стандартів ЄС. Положення, що відповідали нормам ЄС, було впроваджено ще до початку процесу розширення, а їх виконання перевищило стандарти ЄС і ТЗПВВ, що вказує на слабкий вплив зовнішніх стимулів і торгів у процесі європеїзації чеських стандартів боротьби із забрудненням повітря.

Важливість завдання членства в ЄС мала очевидний вплив на прийняття чехословацького законодавства щодо забруднення повітря на початку 1990-х рр., проте цей вплив проявлявся швидше через поширення політик та навчання, ніж через жорстку обумовленість. Існували також внутрішні умови, що сприяли винесенню уроків: незадоволення політикою в галузі забруднення повітря, активні управлінські структури в галузі охорони довкілля, задіяні у транс'європейських експертних товариствах, пошук прийнятної моделі політики, усвідомлення можливості запозичення правил країн-членів ЄС та, зокрема, Німеччини і здатність уряду задовольнити інтереси промисловості, що інакше потребувало б великих коштів. У той час як винесення уроків було домінуючим механізмом у

процесі інкорпорації правил ЄС щодо забруднення повітря, роль ЄС була не тільки пасивною. Транскордонне забруднення повітря стало предметом серйозної стурбованості країн ЄС, які активно просували політики зменшення забруднення повітря та відповідні технології через технічну допомогу і політичний тиск, таким чином сприяючи процесам соціального навчання та поширення політик.

## РЕФОРМИ У СФЕРІ ЗАБРУДНЕНЬ ПОВІТРЯ В ПОЛЬЩІ

На початку 1990-х рр. Польща, так само як і Чеська Республіка, успадкувала серйозні проблеми забруднення повітря, пов'язані з комуністичною індустріалізацією та використанням вугілля у промисловості. Суспільна підтримка захисту довкілля та боротьби з забрудненням повітря була високою. Польща мала один із найорганізованіших дисидентських рухів на захист навколишнього середовища, який брав участь у проведенні переговорів за Круглим столом, що поклав край комуністичному режиму та вплинув на програму першого посткомуністичного уряду Солідарності. Таким чином, так як і в Чеській Республіці, у Польщі на початку 1990-х рр. існували умови для винесення уроків та соціального навчання, такі як усвідомлення невдачі політики у галузі охорони навколишнього середовища, активний пошук нових шляхів ведення політики бюрократами та експертними товариствами, а також зв'язок між реформами сфери охорони довкілля та демократичними принципами, які втілювали західні демократії. Проте ці умови не були достатніми для впровадження стандартів ЄС щодо забруднення повітря, як у Чеській Республіці. Проти прийняття положень про боротьбу з забрудненням повітря, що відповідали нормам ЄС, працювали два внутрішні фактори. По-перше, на перепоні перенесенню відповідних правил стали великі витрати на рецепцію та нездатність уряду подолати опозицію політично впливового енергетичного сектора. По-друге, стурбованість ефективністю використання коштів привела до того, що модель регулювання, заснована на економічних інструментах, стала більш прийнятною, ніж домінуючий у європейському праві охорони довкілля підхід, що базувався на застосуванні відповідних технологій.

Перший посткомуністичний уряд ініціював проведення реформ одразу ж після свого приходу до влади 1990 р. Він прийняв Національну програму захисту навколишнього середовища, що окреслила стратегію реформування та проведення інституційних змін заради посилення системи захисту довкілля. Попри те, що польські управлінські структури з проблем захисту навколишнього середовища були активно задіяні у процес навчання та міжнародного поширення політик, вони почали застосовувати ті західні регуляторні моделі, які краще узгоджувалися з внутрішніми

політичними та інституційними умовами, а не діяли повністю відповідно до норм ЄС. Польща застосовувала регуляторний стиль управління, що був гнучкішим та зосереджувався на використанні економічних інструментів, посиленні інституційної спроможності, децентралізації влади, створенні системи фондів охорони навколишнього середовища та посиленні імплементаційної здатності. Увагу до децентралізації та економічної ефективності в ході проведення польських реформ сфери охорони довкілля було посилено завдяки присутності в уряді навчених на заході економістів природоохоронної галузі (Андерссон 1999). Ці політичні кола також підтримувала низка МФІ, котрі наголошували на економічних стимулах як на взаємовиграшних рішеннях багатьох проблем охорони довкілля. Зокрема, Світовий Банк підтримував ранню інституціоналізацію польських реформ охорони навколишнього середовища, надавши позику у 18 мільйонів доларів 1990 р. (Світовий Банк 1991).

Гнучкий регуляторний підхід, що робив наголос на інституційній здатності економічних інструментів мінімізації витрат, також співвідносився з завданням польської влади розробити «імплементабельні» положення, що дали б змогу знайти консенсус із промисловістю в прийнятті рішень. Енергетичний і вугільний сектори були впливовими носіями вето у проведенні реформ охорони навколишнього середовища, чієї опозиції до прийняття «дорогих» стандартів не можна було не врахувати. У Чехословаччині уряд зумів подолати вето енергетичного сектору, спираючись на значну суспільну підтримку та пропонуючи його представникам взаємовигідну угоду. У Польщі сильна стурбованість проблемами довкілля початку 1990-х рр. була недостатньою для подолання опору енергетичного сектору впровадженню стандартів забруднення повітря.

Енергетичний сектор у Польщі було об'єднано у профспілки, які мали сильні зв'язки як і лівими, так і правими партіями. На відміну від Чеської Республіки, де уряд та промисловість погодилися на проведення енергетичної політики, що знизило б використання вугілля та підвищило частку ядерної енергії, такої угоди не могло бути укладено в Польщі. Зважаючи на багаті запаси вугілля та його соціальну значимість, паливна база для виробництва енергії в Польщі не могла змінитися у найближчому майбутньому. Ядерна енергетика не мала публічної підтримки. Одразу ж після демократичної революції групи інтересів у сфері охорони довкілля зуміли скасувати єдиний у країні проект побудови атомної електростанції, започаткований за комуністичного режиму.

Розуміючи те, що промисловість і надалі спиратиметься на використання вугілля, Польща не впровадила пакету стандартів ЄС «команда і контроль» і не ратифікувала Другого протоколу про сірку, прийнятого 1994 р. Натомість Польща й далі застосовувала більш поступовий та гнучкий підхід до зниження рівня викидів у повітря енергетичним та іншими сек-

торами промисловості, зосереджуючись, так само як і у всій політиці охорони довколишнього середовища, на використанні економічних стимулів та спроможності підтримувати інвестиції у сферу охорони довкілля.

1990 р. Міністерство охорони довкілля видало Указ про захист повітря (він спирався на положення Акту про захист довкілля 1980 р.), що визначив конкретні стандарти викидів у повітря для джерел згорання. Ці стандарти для невеликих підприємств були жорсткішими, ніж відповідні стандарти ЄС, проте обмеження викидів пилу та SO<sub>2</sub> великими джерелами згорання потужністю понад 500 МВт були м'якшими, ніж такі ж європейські обмеження. У цьому полягала важлива поступка енергетичному сектору, оскільки більшість енергії у Польщі виробляли підприємства з потужністю понад 500 МВт. Указ 1990 р. відрізнявся від норм Європейського Співтовариства також і тим, що не передбачав технологічних вимог для певного рівня десульфуризації для джерел згорання, таким чином надаючи електростанціям більше простору для вибору механізмів виконання положень щодо забруднення повітря. Уряд та Світовий Банк також спонсорували низку пілотних проєктів, що передбачали впровадження ринкових схем дозволу для окислювальних викидів американського типу — регуляторної моделі, що не застосовувалася в межах ЄС, проте могла суттєво зменшити загальні кошти, пов'язані з обмеженням викидів, та послабити навантаження на деякі найбільш забруднювальні підприємства.

Польський уряд також використав економічні стимули для обмеження рівня викидів у повітря в енергетичному секторі. З 1990 по 1992 рр. ціна на вугілля виросла в доларах на 200%, ціна на електроенергію для підприємств потроїлася, ціни на опалення та електроенергію для населення також суттєво зросли. Плата за викид SO<sub>2</sub> також збільшилася, досягнувши 2000 р. 85 € за тону — одну з найбільших ставок у Європі. Штраф за невиконання норм щодо SO<sub>2</sub> був у десять разів вищий — близько 850 € за тону. Серйозне зростання плати та штрафу за викиди у повітря сприяло активнішій зацікавленості промисловості у зменшенні рівня викидів, і це стимулювало накопичення доходів, що в поєднанні з іншими ресурсами мало привести до створення потужної системи фондів охорони навколишнього середовища. Існування фондів та інших варіантів фінансування дало змогу уряду здійснювати інвестиції в обладнання для зменшення забруднення повітря в енергетичному секторі та вести діалог із цим сектором промисловості для подальшого зниження рівня викидів.

У результаті використання регуляторних стимулів і урядової підтримки польський енергетичний сектор досяг значного скорочення рівня викидів протягом 1990-х рр., хоч і не настільки різкого, як у Чеській Республіці. 1996 р. уряд досягнув домовленості з енергетичним сектором щодо подальшого зниження рівня викидів SO<sub>2</sub> електростанціями. Це було необхідною передумовою для виконання країною власних міжнародних зо-

бов'язань, включно з тими, що були пов'язані зі вступом до ЄС та виконанням протоколів ТЗПВВ. Із 1990 по 1998 рр. Польща зменшила рівень викидів SO<sub>2</sub> на 41%, NO<sub>x</sub> — на 23% і пилу — на 55% (GUS 1997, 1998, 1999). Протягом цього ж періоду енергетичний сектор зменшив рівень викидів SO<sub>2</sub> на 34%, NO<sub>x</sub> — на 42% і пилу — на 85%.

У ході переговорів про вступ у ЄС, що пожвавилися у другій половині 1990-х рр., Польщі було висунуто вимогу продовжити реформування власної системи захисту повітря заради приведення її до більшої відповідності стандартам ЄС, включно із технологічними стандартами Директиви для великих джерел згоряння 1988 р. (Карачун 1996; Світовий Банк 1997, 1998). Європейська Комісія також здійснювала неформальний тиск на Польщу заради виконання нею положень Другого протоколу про сірку, оскільки Польща була джерелом значного транскордонного забруднення. Зіткнувшись із необхідністю виконання *acquis* щодо забруднення повітря як однієї з умов членства в ЄС, Польща користувалася технічною допомогою з боку ЄС та Світового Банку для оцінки вартості альтернативних стратегій узгодження із нормами ЄС. Вони були покликані стати інструментом для навчання та знаходження консенсусу між внутрішніми гравцями, урядом та ЄС. У деяких дослідженнях ідею мінімізації коштів було сприйнято всерйоз, і на основі цього зроблено висновок, що надання Польщі певного простору для маневру у засвоєнні стандартів ЄС, зокрема, можливості торгівлі квотами чи тимчасового звільнення підприємств від необхідності виконання найжорсткіших стандартів, знизить вартість узгодження із нормами ЄС (Energysys 1998; Краківська академія економіки 1996). Спираючись на такі підрахунки, Польща прагнула, щоб до неї застосовували гнучкіший підхід у виконанні стандартів ЄС, який дав би змогу відтермінувати в часі застосування жорстких стандартів для деяких її підприємств, побудованих до 1990 р. Офіційні підрахунки вартості виконання стандартів ЄС щодо забруднення повітря коливалися від 1,5 мільярда доларів до 10 мільярдів доларів — остання сума передбачала суворіше виконання положень *acquis* та Другого протоколу про сірку (Рада Міністрів Республіки Польща 2000).

Насправді ж Польща зазнавала сильного тиску з боку ЄС заради виконання нею стандартів, близьких до положень Директиви ЄС для великих джерел згоряння 1988 р., і практично не мала змоги застосовувати гнучкі механізми, такі як торгівля квотами. Фактично Польща була змушена «забути» деякі ранні уроки з мінімізації коштів та економічної гнучкості, які не вписувалися у вимоги ЄС щодо ведення політики. ЄС вважав, що чітке виконання норм Директиви для великих джерел згоряння 1988 р. є не-

<sup>8</sup> Розрахунки проведено 2002 р. на основі даних Польських єдиних енергосистем.



обхідною умовою для вступу, а Польща як країна-член виконуватиме ще жорсткіші стандарти викидів великими джерелами згоряння, які розробляли наприкінці 1990-х рр. і прийняли 2001 р.

1998 р. Міністерство довкілля Польщі видало два нові положення щодо забруднення повітря на зміну Указу про захист повітря 1990 р. Указ про викиди забруднювачів у ході технологічних процесів та операцій 1998 р. відповідав вимогам Директиви для великих джерел згоряння 1988 р., проте, на відміну від неї, не містив вимог впровадження Найкращої Доступної Технології чи конкретного рівня десульфуризації для великих джерел згоряння. Крім того, якщо директива ЄС застосовується до всіх підприємств, що отримали дозвіл на будівництво після 1987 р., відповідною датою у польському акті є 28 березня 1990 р. Це було поступкою для енергетичного сектора, який спочатку вимагав перенесення цієї дати на 1996 р. Стандарти викидів для «нових джерел», а саме джерел згоряння, побудованих після визначеної дати, були значно жорсткішими, ніж стандарти для тих, що вже існували, і мали призвести до серйозних труднощів для заводів, побудованих між 1987 і 1996 рр. Указ про викиди в повітря 1998 р. було змінено 2001 р. заради досягнення ще більшого узгодження з нормами ЄС. Хоч визначення нових та старих джерел згоряння в цьому указі різнилися з визначеннями в Директиві ЄС для великих джерел згоряння, він передбачав, що всі джерела (старі та нові), які отримали дозвіл на будівництво після 1987 р., муситимуть дотримуватися стандартів, що відповідали положенням Директиви для великих джерел згоряння, починаючи з січня 2003 р.

Аналіз реформ у галузі забруднення повітря в Польщі однозначно свідчить на користь переважання логіки обумовленості як механізму впливу ЄС на сферу охорони довкілля. Протягом початку 1990-х рр. Польща мала багато свободи для вибору серед широкого спектра уроків політик та інструментів, пропонованих міжнародними інституціями. Проте коли переговори щодо членства набрали обертів, Польща стала значно обмеженішою у своїх діях через регуляторну модель ЄС, навіть у тих сферах, де інші інструменти політик були більш підходящими для національного контексту. Із часом ведення переговорів зростали як ступінь визначеності умов для вступу, так і їх вірогідність; так само посилювалася здатність ЄС пропонувати нагороди чи відмовляти у їх наданні. Розмір коштів, потрібних для узгодження зі стандартами ЄС щодо викидів у повітря, у кінці 1990-х рр. також був нижчим, зважаючи на ухвалені раніше норми та урядові субсидії для зниження рівня забруднення повітря в енергетичному секторі. Таким чином, процес ухвалення норм ЄС щодо забруднення повітря відбувався у ході тяжких стратегічних переговорів, що велися на тлі багатьох інтересів на міжнародному та національному рівнях.

Практично немає сумніву в тому, що бажання країн ЦСЄ стати членами ЄС мало значний вплив на їхню внутрішню політику. Я намагалася дослідити механізми впливу ЄС у сфері охорони довкілля. Якщо говорити конкретніше, то я прагнула визначити значимість моделі зовнішніх стимулів порівняно з двома альтернативними моделями, що зосереджували увагу на винесенні уроків та соціальному навчанні як основних механізмах міжнародного впливу. Я стверджую, що логіка моделей винесення уроків та соціального навчання переважала на початку 1990-х рр., коли країни ЦСЄ не мали значних обмежень у пошуку інструментів політики для подолання власних екологічних проблем, а низка міжнародних інституцій активно пропонували поради та допомогу заради просування західноєвропейських стандартів. Однак у другій половині декади, коли процес підготовки та ведення переговорів із ЄС про вступ набрав обертів, почала домінувати логіка зовнішніх стимулів. У ході аналізу було застосовано запропоновані часові варіації, щоб емпірично вивчити значимість нормативних і раціоналістичних факторів у широких інституційних межах двох європейських процесів співпраці у галузі охорони довкілля (процес «Довкілля для Європи» та співпраця з ЄС щодо вступу) й у двох прикладах реформування державних політик (запровадження норм ЄС щодо викидів у повітря у Чеській Республіці та Польщі).

Емпіричний матеріал показує, що конститутивні механізми міжнародного впливу та механізми міжнародного впливу, що базуються на інтересах, не є суто «альтернативними», оскільки за певних інституційних умов вони часто співіснують. Таким чином, жорстке теоретичне порівняння цих двох підходів може насправді хибно пояснювати міжнародні відносини — висновок, до якого нещодавно дійшли й інші дослідники інститутів (Чекель 1997; Шіммельфенніг 2001). Попри те, що більшість результатів процесу «Довкілля для Європи», описаного в цьому розділі, можуть бути пояснені переважно термінами поширення норм, він усе ж не був позбавлений певної частки стратегічних торгів, хоч вони і мали досить незначний вплив. У той час як обумовленість і торги були визначальними механізмами у межах співпраці з ЄС щодо вступу, програми транснаціонального поширення норм, навчання та знаходження консенсусу слугували опорою для процесу торгів та сприяли кращій рецепції *acquis* ЄС у галузі охорони довкілля. Отже, інституційний вплив посилюється, коли механізми поширення норм та моделі зовнішніх стимулів посилюють один одного, визначаючи таким чином поведінку країни. Очевидно, що цей ефект взаємодії потребує подальшого вивчення (див. також Коулз, Капорасо та Ріссе 2001; Айзінг 2002; Герітьє та ін. 2001; Толлберг 2002).

Одночасне існування конститутивних та раціоналістичних механізмів впливу, однак, часто потребує вирішення проблеми, пов'язаної з емпіричним визначенням їх відносної значимості. Конструктивістів, зок-

рема, було піддано критиці з боку раціоналістів за нездатність спростувати нульову гіпотезу їхньої аргументації: незважаючи на існування механізмів конститутивного впливу, їхній вплив незначний або ж і зовсім відсутній, а вони завжди підпорядковуються міркуванням, пов'язаним із раціоналістичними інтересами та підрахунками. У цьому дослідженні показано, що шляхом визначення умов переважання та значимості механізмів міжнародного впливу ми можемо вивчити їхній вплив незалежно один від одного.

Досліджувані в цьому розділі приклади допомоги ЄС у ході ведення переговорів про вступ та застосування політики обумовленості до реформ політик виявили переважання зовнішніх стимулів та обмежень і показали, що механізми поширення норм часто застосовували заради виконання стратегічних завдань чи їх блокували потужні інтереси противників їх застосування. Натомість процес «Довкілля для Європи» та реформування галузі забруднення повітря в Чеській Республіці продемонстрували деякі умови для сильного нормативного впливу міжнародних інституцій. Показовим у цих двох випадках було те, що транснаціональне поширення норм завдяки механізмам винесення уроків та соціального навчання привело до значних змін у політиках, незважаючи на їх невідповідність із сильними матеріальними інтересами та брак добре визначеної стратегії і матеріальних стимулів. Транснаціональному нормативному впливу в цих випадках сприяли умови, виявлені і в інших ситуаціях міжнародного поширення норм: усвідомлення невдачі державної політики, що відкрило вікно можливостей для навчання, активне міжнародне промоутерство з боку управлінців та експертних товариств, тиск щодо прийняття норм групами та інституціями, членами яких ці країни були чи прагнули стати, відповідність внутрішньодержавних пріоритетів засвоєним урокам щодо політик і відносно слабкі чи розпорошені обумовленість та зв'язки із матеріальними інтересами. Умови слабкої чи розпорошеної обумовленості в описаних у цьому розділі прикладах сильного поширення норм, рідко беруть до уваги в конструктивістській літературі і потребують подальшого емпіричного вивчення, використовуючи або кількісні методи для виявлення рівня впливу поширення норм та обумовленості у багатьох досліджуваних ситуаціях, або ж часовий аналіз заради визначення значимості кожного механізму на різних етапах розвитку міжнародного устрою.

## Перенесення соціальної політики ЄС у Польщу та Угорщину

Беате Сіззеніх

Економічні диспропорції між старими і новими членами Європейського Союзу (ЄС) ніколи не були настільки великими, ніж тоді, коли 2004 року вісім країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) приєдналися до ЄС. Середній ВВП на душу населення нових країн-членів 1998 року становив 44 відсотки від рівня ЄС<sup>1</sup>. Економічні прогнози стверджують, що досягнення трьох чвертей ВВП на душу населення ЄС нинішніх країн-членів ЄС забере у нових членів від одного (Словенія) до тридцяти трьох років (Польща) (Генеральний Директорат Європейської Комісії з економічних і фінансових питань 2001б). Зважаючи на цей розрив, країни-члени і профспілки закликали до якомога швидшої імплементації соціального *acquis* у країнах ЦСЄ. Цей розділ вивчає прийняття соціальної політики ЄС Польщею та Угорщиною. Обидві країни вважають найуспішнішими серед кандидатів, і тому можуть розглядатися як вдалі приклади відповідності нормам ЄС. Концентруючись на чинній політиці ЄС і її перенесенні країнам-кандидатам, моє дослідження починається з точки зору «пропозиції» і концентрується на тих механізмах «європеїзації, які провадять активне просування правил — на зовнішніх стимулах та соціальному навчанні.

Я почну з роз'яснення очікувань обох моделей і встановлення факторів, які сприяють зовнішнім стимулам чи соціальному навчанню. Це обговорення узагальнене в таблиці 8.1. Оскільки соціальна політика охоплює три означені сфери, мій аналіз є поперечним розрізом у межах політик і країн. Я

---

Я щиро вдячна за підтримку, надану мені такими інститутами: Програма вивчення миру та Інститут європейських студій у Корнельському університеті, Європейський інститут професійних спілок (Брюссель), Центральний європейський університет (Будапешт і Варшава), Інститут вивчення суспільства ім. Макса Планка (Кельн), Інститут соціальних і економічних досліджень та політики в Колумбійському університеті, Міжнародна дисертаційна програма польових досліджень Ради досліджень соціальних наук. Я дякую всім численним опитаним, які ласкаво поділилися своїм часом та уваженнями зі мною. Ульріх Зедельмаєр, Франк Шіммельфенніг і Дорота Даковська подали корисні зауваження до цього розділу.

<sup>1</sup> Для прикладу середній ВВП на душу населення Іспанії, Португалії та Греції становив 66 відсотків 1980 року (ГД Комісії з фінансових і економічних питань 2001а)

показую, що згідно з моделлю зовнішніх стимулів, рецепція соціального *acquis* у обох країнах концентрується на приблизних підзаконних актах із запізнілою поведінковою рецепцією. Але на відміну від моделі зовнішніх стимулів місцеві стейкхолдери не реагували повною мірою на всі можливості та зобов'язання, притаманні соціальній політиці ЄС. Обмеженість організаційних ресурсів та невизначеність ЄС щодо залучення стейкхолдерів пояснює, чому соціальні *acquis* не змогли видозмінити відносин між державою та суспільством, попри свій потенціал. Докази взято з офіційних документів та інтерв'ю, проведених між 1999 та 2001 роками, з посадовцями ЄС та різних урядів, а також із представниками професійних спілок та роботодавців.

### **ПЕРЕНОСЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС НА СХІД: ЗОВНІШНІ СТИМУЛИ ПРОТИ СОЦІАЛЬНОГО НАВЧАННЯ**

Механізм, що існує при рецепції правил, частково залежить від форми і суті цих правил — іншими словами, від *компактності правил* і *ясності/логічності* правил. За інших рівних умов, зовнішні стимули діють скоріше за складної законодавчої процедури, яка прояснює відповідальність національних урядів, ніж за тих практик, коли бракує особливих напрямів діяльності для національних інституцій. В іншому разі соціальне навчання може бути ефективнішим механізмом перенесення. Але потрібно враховувати й інші фактори, як відзначають Шіммельфенніг і Зедельмаєр (розділ 1). *Вірогідність* зовнішніх стимулів залежить від значущості сфери політики, витрат щодо підсилення з боку ЄС, відповідності, бажання винагородити відповідність і доступної інформації про порушення норм. *Витрати на рецепцію*, з якими стикаються країни-кандидати, перебувають під впливом тих вигод, які можуть дати альтернативні дії, так само як і під впливом діяльності місцевої опозиції. *Сприйняття політики ЄС як легітимної* сприяє соціальному навчанню.

*Визначеність правил*  
(зовнішні стимули та соціальне навчання)

Легальне підґрунтя соціальної політики ЄС складається з Угоди про Європейський Союз (УЄС) і Угоди про Створення Європейської Спільноти (УЄСЄ)<sup>2</sup>. Угода базується на соціальному положенні та положенні про зайнятість щодо вільного руху працівників, політики зайнятості, соціаль-

<sup>2</sup> Стаття 2 УЄС закликає Європейський Союз сприяти «збалансованому та сталому економічному і соціальному поступу» і «осиленню економічної та соціальної єдності». Стаття 2

ної політики, сприяння економічній і соціальній єдності, захисту здоров'я. Зверніть увагу, що соціальна політика ЄС є лише регуляторною; вона не включає в себе розмірів розподілу чи перерозподілу благ. Іншими словами, ЄС не засновує соціальної держави; його соціальна політика не визначає соціальних видатків.

Є три основні компоненти соціальної політики ЄС: підзаконні акти, координація щодо вимог політик між країнами-членами і європейський соціальний діалог. По-перше, договірне право виступає як підґрунтя для підзаконних актів, особливо у певних директивах, які потребують переміщення до національного законодавства та імплементації країнами-членами. Розділ 13 у переговорах про вступ, який стосується зайнятості та соціальних справ, містить акти про трудові відносини, рівність підходів, безпечність та нешкідливість умов праці, координацію системи соціального забезпечення для працівників-мігрантів, охорону здоров'я і Європейський моніторинговий центру расизму та ксенофобії<sup>3</sup>. По-друге, принцип політики зайнятості ЄС вимагає координації державних політик країн-членів стосовно щорічно ними встановлених принципів.

Насамкінець, європейський соціальний діалог — це процедура консультацій на найвищому рівні між роботодавцями та профспілками задля досягнення згоди і рішень, які можуть втілитися в акти ЄС. Ці акти, своєю чергою, в країнах-членах мажуть далі впроваджувати самі профспілки та роботодавці або ж бути впровадженими шляхом легального перенесення. Хоч соціальний діалог і є процедурою на рівні ЄС, він очевидно змушує репрезентувати соціально-економічні інтереси на національному рівні. Поки що країни-члени не мають єдиної моделі відносин та соціально-економічних консультацій між роботодавцями й робітниками, утримуючи особливі національні структури та практики. Отже, виведення Європейською Комісією будь-якого національного соціального діалогу на рівень ЄС буде скоріше функціональним, ніж легальним процесом, обмежуючи рамки санкцій ЄС щодо невідповідних країн.

---

УСЕС серед завдань Спільноти виділяє «високий рівень зайнятості та соціального захисту, рівність між чоловіками та жінками, ...підвищення рівня та якості життя, економічну і соціальну єдність та солідарність між Країнами-Членами». Як відзначено в статті 3 УСЕС, діяльність Спільноти включає заходи щодо впровадження вільного пересування людей, стратегію координації політик зайнятості серед країн-членів, Європейський соціальний фонд, збільшення економічної і соціальної єдності, захисту здоров'я і сприяння освіти та навчанню. Стаття 13 дає можливість Раді ЄС здійснювати заходи проти дискримінації щодо статі, раси, етнічного походження, релігії, переконань, інвалідності, віку та сексуальної орієнтації.

<sup>3</sup> Акти щодо рівності підходів стосуються статевої рівності на робочому місці, тобто відповідної оплати, соціального забезпечення, самостійної підприємницької діяльності, вагітності та материнства, догляду за дитиною, тягаря доведення у справах щодо статевої дискримінації. Деякі підзаконні акти розширюють концепт рівного підходу з гендерних відносин також на расові, щодо етнічного походження, релігій та вірувань, інвалідності, віку та сексуальної орієнтації.

За інших рівних умов, відповідно до моделі зовнішніх стимулів, визначеність правил робить рецепцію соціальних підзаконних актів високоймовірною, адже очікування рецепції правил окреслено у правових актах ЄС і деталізовано в судових рішеннях. Відповідність може бути вимірною. Невідповідність може втілитися у пролонгуванні переговорів і деколи у відкладенні прийняття. Після прийняття до ЄС невідповідність спричинить розгляди справ у судах за правопорушення. Співпраця в галузі зайнятості є іншою. Хоча ця сфера соціальної політики і потребує окремого рівня інституційної міцності, жодних зобов'язальних результатів не існує. Без чітко визначених очікувань невідповідність важко виявити. Крім того, ЄС не має механізмів якихось санкцій за невідповідність у політиці зайнятості в національному масштабі. Таким чином, модель зовнішніх стимулів припускатиме нижчий рівень рецепції у політиці зайнятості, ніж у підзаконних актах. Щодо соціального діалогу, то брак законно визначеної відповідальності країн-членів передбачає низьку рецепцію правил, оскільки кандидати й далі здогадуються, що таке належне рішення щодо соціального діалогу. Європейська Комісія може висловити невдоволення існуючими інституціями, водночас не запропонувавши кандидатам жодних вказівок про те, над чим потрібно працювати.

Деякі інші висновки випливають з визначеності правил за моделлю *соціального навчання*. Тут питання легітимності можуть відчутно перешкоджати визначеності правил і їхній рецепції. Тоді як ясність підзаконних актів полегшує їхню рецепцію відповідно до соціального навчання, той факт, що всіх їх прийняли для себе капіталістичні демократії (в основному передові) може зменшити їхню легітимність в очах країн-кандидатів. Невизначеність правил у політиці зайнятості й особливо соціальному діалозі даватиме змогу кандидатам здійснювати ті заходи, які більше відповідатимуть їхнім потребам, тоді як підзаконні акти можуть бути надмірно стримувальними. Так у моделі соціального навчання визначеність правил передбачає, що рецепція правил виконуватиметься більше у політиці зайнятості, ніж у підзаконних актах.

Підсумовуючи, слід зазначити, що компактність правил відзначається у всіх трьох компонентах соціальної політики ЄС, і є вищою у підзаконних актах, аніж у політиці зайнятості та соціальному діалозі. Однак ясність норм варіюється. Там, де існують підзаконні акти, норми визначені добре (хоча країни-члени не завжди намагаються їх виконати, як ми побачимо далі). А в політиці зайнятості норми з'являються лише час від часу. Хоча вони й передбачають урядову відповідальність, однак не настільки розроблені. Соціальний діалог є найцікавішим аспектом соціальної політики, оскільки ясність норм на європейському рівні висока, втім, правила для урядування неясні і ґрунтуються, радше, на функціональних очіку-

ваннях, ніж на законі. З цього випливає, що модель зовнішніх стимулів передбачає найвищий рівень рецепції правил у підзаконних актах, далі йде політика зайнятості і соціальний діалог. Соціальне навчання передбачає вищий рівень рецепції правил там, де правила дуже загальні, тобто у політиці зайнятості і соціальному діалозі, ніж у підзаконних актах, де правила жорсткіші.

### *Вірогідність обумовленості (зовнішні стимули)*

Наскільки правдоподібною є можливість ухвалення ЄС рішення про відмову прийняття країн-кандидатів у зв'язку з їхньою невідповідністю? Відповідь на це питання залежить від політичної значущості соціальної політики ЄС, від конкурентних норм, які набрали чинності, від бажання ЄС винагородити відповідність і від його можливості відслідковувати порушення. Докази значущості соціальної політики неоднорідні (Сізенік 2002б, 2003). З одного боку, громадяни ЄС помітно зацікавлені в залученні соціальної й економічної складової європейської інтеграції і, на відміну від керівників їхніх держав, схильні вважати розширення незначним пріоритетом. З іншого боку, немає доказів того, що громадяни ЄС вважають чинний соціальний *acquis* вирішальним для пом'якшення їхніх проблем. Одна група-стейкхолдер європейського рівня, Європейська конфедерація професійних спілок (ЄКПС), зазделегідь підтримала розширення і закликала до повного впровадження соціальних *acquis* у країнах-кандидатах та зменшення розриву в доходах між Східною та Західною Європою (ЄКПС 1999, 2000).

Попри неоднорідне розуміння значущості у нинішніх країнах-членах, Європейська Комісія не припиняла критикувати відставання у рецепції соціального *acquis* у всіх країнах-кандидатах. В Угорщині зміна урядом Орбана чинних тристоронніх угод призвела до затяжних переговорів з ЄС щодо проблем соціального діалогу. Однак, незважаючи на відкриту критику ЄС кандидатських вад у соціальному діалозі, посадовці Європейської Комісії охоче визнають, що невідповідність у соціальній політиці навряд чи викличе такі заходи, як відкладення вступу до ЄС. Вони стверджують, що зниження швидкості імплементації є меншим злом, ніж переговори про перехідний період, до яких може дійти в разі, якби ЄС наполіг на рецепції всього соціального *acquis* одразу<sup>4</sup>.

Вірогідність зменшується, якщо існують конкурентні норми з інших джерел, з якими країни мають рахуватися. Це відбувається тому, що супе-

<sup>4</sup> Інтерв'ю автора з посадовцями Комісії, 20 березня 2001 року і 11 квітня 2001 року (Брюссель)



речливі і конкурентні зобов'язання призводять до зменшення рівня підсилення. У соціальній політиці законодавство ЄС перевищує вимоги інших міжнародних організацій у цій сфері. Найближчим конкурентом ЄС у цій галузі є Міжнародна Організація Праці (МОП), яка встановлює мінімальні соціальні стандарти, що становлять найменший спільний знаменник між розвиненими та менш розвиненими країнами. Через те, що члени нинішнього і майбутнього ЄС є менш економічно різноманітні, ніж члени МОП, у більшості випадків політика ЄС вимогливіша, ніж стандарти МОП. Винятками є правила щодо гендерної політики, де МОП захищає жінок від обмеженості умов їхньої роботи, тоді як ЄС виступає за статево рівність на робочому місці. Але оскільки вигоди від членства в МОП не можуть перевершити далекосяжних вигод від членства в ЄС, країни-кандидати вважають, що в їхніх інтересах узгоджувати розбіжності між вимогами МОП і ЄС на користь законодавства ЄС.

Насамкінець, спроможність ЄС на ділі виявляти порушення залежить від співпраці й потенціалу країни-кандидата, особливо у сфері охорони здоров'я та інспектування безпеки. А отже, ЄС інвестував у нарощування адміністративного потенціалу країни-кандидата у всіх сферах *acquis*. Комісія також покладається на організації працівників та роботодавців для збору інформації про відповідність і очікує, що цих гравців буде активно залучено у впровадження соціальної політики. Обсяг моніторингу різнитиметься залежно від секторів та підприємств, і буде найменш ефективним щодо малих та середніх підприємств. Ще можна додати, що контроль з боку правоохоронних органів Європейського Союзу у країнах-членах є досить малим.

Окрім всього іншого, обумовленість щодо вступу є недостатньо вірогідною в соціальній політиці. Оскільки громадяни непокояться соціальними вигодами європейської інтеграції, немає доказів того, що це перейде у прямиий громадський тиск щодо відповідності країни-кандидата соціальному *acquis*. Хоч питання вільного руху робочої сили надто політизоване у деяких країнах-членах, це неправильно у разі власне соціальної політики. Низька політична значущість соціальної політики, поєднана з неоднорідним потенціалом моніторингу, передбачає те, що обумовленість є малоймовірною у соціальній політиці, особливо щодо співпраці в галузі зайнятості та соціальному діалозі. Хоча і є кілька конкурентних положень інших міжнародних організацій, вірогідність того, що ЄС перериватиме процес розширення через низьку відповідність у соціальній політиці, незначна.

<sup>5</sup> Соціальної політики 2000 року стосувалося 3,7% директив і 5% судових справ проти країн-членів (Сіззєніх, 2003, 110)

*Витрати та вигоди від приєднання (зовнішні стимули)*

Наскільки витратним є рецепція соціального *acquis* для країн-кандидатів? Який зиск можуть мати країни-кандидати впроваджуючи соціальний *acquis*, і які переваги існують від невпровадження? Що може викликати спад на місцевому політичному рівні у швидкому приведенні у відповідність до норм ЄС? Як багато і які саме гравці мають погодитися на рецепцію правил у соціальній політиці? Відповідно до норм ЄС у соціальній політиці та заявленим преференціям Європейської Комісії, роботодавці і трудові організації мають бути залучені до процесу імплементації соціального *acquis*, разом із «жорстким законодавством». Так, надаючи місцевим гравцям особливу роль у рецепції правил, соціальний *acquis* може мати помітний вплив на підсилення місцевих гравців. Це найочевидніше щодо соціального діалогу, але слід застосовувати і до інших політик, таких як співпраця в галузі зайнятості та підзаконне регулювання.

Підсилення місцевих гравців, звісно, не означає, що недержавні гравці (НДА) охоплюють усі значущі елементи соціальної політики ЄС. «Жорстке законодавство» може накладати затрати на роботодавців, що також впливатиме і на робітників. Охорона здоров'я та охорона праці, зокрема, можуть потребувати інвестицій у нове дороге обладнання, що є проблемою для малих та середніх підприємств. Урядові інституції можуть виступати проти деяких елементів соціальної політики, оскільки положення соціального законодавства досить важко впроваджувати. В той час як робітники зацікавлені в охороні здоров'я та охороні праці, вони не змиряються з втратою роботи, якщо це буде зумовлено надмірними витратами відповідно до законодавства ЄС. З іншого боку, деякі елементи підзаконного регулювання в соціальній сфері можуть резонувати на інтересах робітників. У такому разі ми можемо очікувати протидії витратним нормам законодавства про охорону здоров'я та праці з боку організацій роботодавців, тоді як професійні спілки виступатимуть за впровадження статевої рівності на робочому місці, консультації з працівниками та обмеження тривалості робочого часу. Роботодавці та робітники очікувано можуть підтримати «м'які» елементи *acquis* — політику зайнятості та соціальний діалог. А регулярні та змістовні консультації з урядом підвищать потенційний вплив обох сторін на формування політики. Отже, перевірка витрат і вигод від соціального *acquis* для місцевих гравців передбачає, що як роботодавці, так і працівники сприятимуть рецепції правил ЄС у політиці зайнятості й соціальному діалозі. У підзаконному регулюванні соціальної сфери, на відміну від цього, ми можемо очікувати протидії витратним

нормам з боку роботодавців, тоді як професійні спілки будуть підтримувати рецепцію правил. Зауважте, що для урядів соціальна політика ЄС не несе великого навантаження на бюджет, однак деякі інвестиції потрібні для збільшення потенціалу інспектування.

*Сприйняття легітимності й місцевий резонанс  
соціальної політики ЄС (соціальне навчання)*

Хоча країни-кандидати не мали голосу під час формування чинних правил ЄС, вони з більшою ймовірністю приймуть ці правила, якщо сприйматимуть їх як легітимні, внутрішньо узгоджені, і якщо вони відповідатимуть цінностям Європейського Союзу (див. Шіммельфенніг і Зелдельмаєр, розділ 1). Посадовці країн ЦСЄ повністю усвідомлюють, що до них можуть застосовувати більше зобов'язувальних стандартів, ніж до країн-членів. Однак, йдучи за логікою придатності, докази жадливої неповаги до соціальної політики з боку країн-членів мали би знизити бажання впроваджувати ці правила ЄС. Знову ж таки, недостатня кількість справ щодо відповідності впливає на сприйняття легітимності так само, як і на вірогідність у моделі зовнішніх стимулів. Невідповідні заявлені цінностям практики мали б сигналізувати країнам-кандидатам, що країни-члени розглядають соціальну політику з позиції низької пріоритетності. З іншого боку, країни-кандидати стверджують, що їхнє власне законодавство уже перебуває на лінії узгодження з «жорстким» соціальним *acquis* і тому не виникає жодних серйозних проблем. Зважаючи на те, що національні практики соціального діалогу в різних країнах-членах відрізняються, уряди країн-кандидатів розглядають втручання Європейської Комісії у місцевий трипартизм (tripartism) проблематичним. Уряд Орбана в Угорщині (1998-2002) умісне намагався замінити чинні трипартистські інститути на більш плюралістичні і волонтаристські форми репрезентації інтересів. Для його правоцентристської коаліції вимоги ЄС щодо трипартистського чи біпартистського (bipartism) соціального діалогу мали невелике значення.

Для соціально-економічних стейкхолдерів (включаючи роботодавців) і деяких еліт у країнах-кандидатах соціальний діалог має символічну привабливість. Намагаючись ідентифікувати з прийнятними «європейськими» цінностями, політичні лідери ЦСЄ і представники профспілок інколи закликають до «європейської соціальної моделі», найчастіше посиляючись на передові капіталістичні соціальні держави, ніж на соціальну по-

<sup>6</sup> Порівнюючи з іншими сферами, такими як охорона довкілля, інвестиції, потрібні для впровадження соціальної політики ЄС, є мізерними.

Таблиця 8.1 Фактори, що сприяють рецепції правил, ґрунтованої на зовнішніх стимулах чи соціальному навчанні й очікуваних результатах

|   | Підзаконне регулювання (ПР)  | Політика зайнятості (ПЗ)  | Соціальний діалог (СД)   | Очікуваний рівень рецепції правил (зовнішні стимули) | Очікуваний рівень рецепції правил (соціальне навчання)                      |
|---|--|---|--|--|---|
| Визначеність правил                                   | Висока   | Середня   | Низька   | ПР: високий<br>ПЗ: середній<br>СД: низький           | ПР: середній<br>ПЗ: середній<br>СД: високий                                 |
| Вірогідність обумовленості                            | Низька-середня (критика в регулярних звітах, заходах у розбудові інститутів)   | Низька  | Низька (критика в регулярних звітах, тривалі переговори, але вступ не залежить від відповідності)  | ПР/ПЗ/СД: низький                                    | Н/Д   |
| Витрати/вигоди від приєднання                         | Потенційно значні витрати для малих та середніх підприємств, так само як і для урядових інституцій; середні потенційні витрати для працівників | Низькі витрати; від середніх до великих вигод для працівників та роботодавців | Низькі витрати і великі вигоди для працівників і роботодавців. Середні витрати та вигоди для уряду | ПР: низький<br>ПЗ: середній-високий<br>СД: високий   | Н/Д<br>ПР: середній-низький<br>ПЗ: середній-високий<br>СД: середній-високий |
| Сприйняття легітимності правил ЄС і місцевий резонанс | Середній   | Високий   | Середній-високий   | Н/Д  |   |

літику ЄС. Окрім того, уряди країн-кандидатів вважають соціальний *acquis* не лише неproblemатичним, а й не настільки важливим порівняно з іншими політиками ЄС. За винятком уряду Орбана, країни-кандидати схильні підтримувати певну абстрактну форму соціального діалогу, однак не в змозі застосовувати її у форматі день за днем. Суспільні стейкхолдери підтримують соціальний діалог, виказуючи розчарування обмеженими урядовими зобов'язаннями їхніх урядів щодо трипартистських консультацій. Разом із тим ці стейкхолдери обурювалися спробами конфедерацій європейського рівня консолідувати їхнє фрагментоване організаційне підґрунтя. Коли всеєвропейські організації домогалися більшої співпраці, місцеві стейкхолдери у країнах-кандидатах розглядали це як незаконне вторгнення західноєвропейців, які не розуміють ідеологічних, організаційних та історичних особливостей політик у нових демократіях.

Таблиця 8.1 підсумовує дискусію про фактори, які впроваджують рецепцію правил у моделі зовнішніх стимулів і/чи моделях соціального навчання. *Визначеність правил* відрізняється усередині соціальної політики, але вона порівняно слабка у сфері соціального діалогу. Для моделей зовнішніх стимулів це означало б очікування найбільшого рівня рецепції у підзаконному регулюванні і найнижчого рівня рецепції у соціальному діалозі. А в моделі соціального навчання брак чітко визначених правових зобов'язань у галузі соціального діалогу дає змогу країнам-кандидатам модифікувати цю процедуру відповідно до власних потреб і практик, тоді як підзаконне регулювання дуже ускладниться, а отже, передбачатиме нижчий рівень рецепції включно з політикою зайнятості. Порівнюючи з іншими політичними сферами, *вірогідність обумовленості при вступі до ЄС* у соціальній політиці низька, частково тому, що вона є менш політично значущою і не дуже співвідносною з вирішенням реальних соціально-економічних проблем Європейського Союзу. *Витрати на рецепцію соціальної політики ЄС* в цілому вважаються незначними, в той час як у підзаконному регулюванні вони є невідомі, і тому, власне, можуть бути відчутними. Професійні спілки можуть *мати зиск* від політики зайнятості, соціального діалогу й навіть підзаконного регулювання. Роботодавці можуть очікувати на вигоди від політики зайнятості й соціального діалогу, але менше від соціального законодавства. Для урядів, на відміну від інших інституцій, соціальний діалог потребує витратних за часом переговорів зі стейкхолдерами, які можуть підняти проблему нагальності швидких перетворень ще до вступу. Насамкінець, країни-кандидати вважають *соціальну політику ЄС легітимною* відповідно до своїх практик, однак обурюються втручанням у ті сфери, де правила ЄС не є досить конкретними або їх часто порушують країни-члени. Підзаконне регулювання, яке відображає потреби розвинутих капіталістичних країн, може менше резонувати серед країн-кандидатів порівняно з соціальним діалогом чи політикою зайнятос-

ті. Тією ж мірою, як країни-кандидати можуть визнати відмінності між власними механізмами та політикою ЄС, вони можуть легко виділити схожі відмінності серед країн-членів у цій сфері. Окрім цього, такі фактори можуть створити сценарій, за якого модель зовнішніх стимулів передбачатиме формальну відповідність усіх трьох компонентів, але можливі певні відставання у поведінковій рецепції, особливо через суперечність витратного законотворення й урядового несприйняття соціального діалогу. Соціальне навчання, навпаки, передбачатиме дискурсивну, формальну і поведінкову рецепцію соціального діалогу і, можливо, політики зайнятості, але незначну (в будь-якій формі) — підзаконного регулювання.

### РЕЗУЛЬТАТИ: РІВЕНЬ ТА ФОРМА РЕЦЕПЦІЇ ПРАВИЛ

Я покажу в цій частині, що емпіричні дані надають перевагу моделі зовнішніх стимулів, хоча і з певними неочікуваними варіаціями. Зважаючи на те, що підсилення правил ЄС, напевне, менше застосовується у сферах, де політична значущість не така велика, ми не маємо дивуватися, що країни-кандидати сконцентрували свою увагу на *формальній* рецепції. Відповідно до моделі зовнішніх стимулів, країни-кандидати надали перевагу підзаконному регулюванню, компоненту соціальної політики з найбільшою визначеністю правил, і були повільними у реалізації соціального діалогу, у сфері, де відповідальність національних урядів не настільки чітка.

Усупереч прогнозам моделі зовнішніх стимулів не існує сильних уподобань стейкхолдерів за чи проти соціальної політики ЄС. Незважаючи на потенційні загрози підзаконного регулювання, роботодавці як у Польщі, так і в Угорщині залишалися переважно байдужими до цієї проблеми. Зі свого боку, працівники не скористалися елементами реального соціального законодавства, переважно через те, що директиви ЄС не зачепили будь-яких соціально-економічних інтересів працівників у перехідних країнах. Як працівники, так і роботодавці підтримують приєднання до ЄС в цілому і соціальний *acquis* зокрема, але в основному погано поінформовані про зміст цих норм. Обидві сторони також вітають політику зайнятості, але не досить активно її реалізують. Загалом реакція на соціальну політику для суспільних стейкхолдерів, так само як і для уряду, була доволі прохолодною.

Ця частина розглядає рецепцію правил у всіх трьох компонентах соціальної політики. Соціальний діалог має чи не найбільший потенціал для зміни відносин між державою та суспільством, але саме в цій галузі серед країн ЦСЄ відбулося найменше змін. На моє переконання, соціальний діалог страждає не лише через небажання уряду залучити стейкхолдерів у політичний процес. Організації роботодавців та працівників не найкраще підготовлені для участі у виробленні й упроваджен-

ні політики. ЄС надсилає суперечливі сигнали, винагороджуючи поширений серед країн-кандидатів підхід до управління у ручному режимі при здійсненні політичних реформ і підготовки до вступу, разом із тим наполягаючи на соціальному діалозі.

### *Рецепція підзаконних соціальних актів ЄС*

У формальній рецепції соціального законодавства ЄС Угорщина просунулася набагато швидше і послідовніше, ніж Польща. У регулярному звіті Європейської Комісії 2001 року про Угорщину відзначався «відчутний прогрес» у прийнятті соціальної політики та політики зайнятості, зокрема у виконанні директив про трудові відносини, рівну оплату праці й тягар доведення у справах статевої дискримінації та інших сферах охорони здоров'я і праці (Європейська Комісія 2001б, 60). Відповідно до Угорської національної програми з рецепції *acquis* (УНПРА) майже половина підзаконних актів ЄС з соціальної політики та політики зайнятості набрали чинності в Угорщині до середини 2001 року (Міністерство закордонних справ Угорщини). Три директиви, за впровадження яких значні витрати покладали на роботодавців, було внесено до плану рецепції лише останнього року перед вступом.

Щодо Польщі, то звіт Європейської Комісії 2001 року відзначив «певний прогрес» у сфері соціальної політики і політики зайнятості. Гармонізація законодавства просунулася в таких питаннях, як робочий час, рівність можливостей, деяких аспектах охорони здоров'я та безпеки. Втім, значна частина польського законодавства не відповідала соціальним директивам ЄС (Європейська Комісія, 2001в). Польська національна програма з рецепції *acquis* (ПНПРА) з'ясувала, що навіть там, де відбулася гармонізація, нові закони не набрали чинності до 2003 року, роблячи імплементацію та регулювання набагато складнішими напередодні вступу. Хоч рух Польщі в напрямку гармонізації законодавства і здавався повільним, однак уряд здійснив помітні заходи після негативного звіту Європейської Комісії 2000 року (Європейська Комісія 2000б).

Імплементація, зокрема поведінкова рецепція законодавства ЄС — відповідальність країн-членів. У цілому, ЄС надає замало порад, яким чином країни можуть досягти потрібних результатів. Це залишає чимало місця для маневру (Дуїна 1999; Гаас 1998; Кнілл і Леншоу, 1999; Мені та ін. 1996, 1–24; Толлберг, 2002; Верваеле 1999). Без прив'язки до інститу-

<sup>7</sup> Ці три директиви стосувалися дисплеїв моніторів, ручного перенесення вантажу й організації робочого розпорядку з урахуванням транспортних можливостей (90/269/ЕЕС, 90/270/ЕЕС і 93/104/ЕС). Авторські інтерв'ю 23 лютого і 13 березня 2000 року (Будапешт). Див. також Лагтос (1997)

ційної перспективи Європейська Комісія обчислює досягнення країн-кандидатів на якісних критеріях, які враховують практичне впровадження *acquis*. Неформальний документ Європейської Комісії деталізує механізми та процедури, яким чином за кожним розділом у рамках переговорів досягати потрібних результатів, і закликає недержавних гравців долучатися до впровадження соціального законодавства Спільноти (Європейська Комісія 2001a, 45-47).

В обох країнах практичне впровадження не встигає за гармонізацією законодавства. Угорська НПРА надає більше інформації, ніж польська щодо нинішньої і майбутньої діяльності з впровадження законодавства ЄС. Польська програма цілковито концентрується на майбутніх заходах і недосить конкретна — тривожний сигнал щодо дискурсивної, а не поведінкової рецепції. Що потрібно врахувати, то це активне залучення стейкхолдерів (роботодавців та профспілок) у впровадженні законодавства про охорону здоров'я та безпеку, де законодавство показало свою неефективність і з чим важко було миритися. Таблиці 8.2, 8.3 та 8.4 детальніше показують заходи, здійснені в галузях трудового законодавства, сфері рівності можливостей і охорони здоров'я на робочому місці в обох країнах. Польські дискурсивні намагання підвищити рівень свідомості серед стейкхолдерів контрастують із угорським практичним підходом у збільшенні інституційного потенціалу шляхом навчання персоналу, а також впровадженням технічної інфраструктури (Угорське міністерство закордонних справ 2001; Республіка Польща 2001, 13).

Компанії й організації роботодавців усе-таки недостатньо обізнані з законодавством ЄС, а отже, не дуже зацікавлені в окремих директивах (Євробарометр, 2001). Як для уряду, так і для стейкхолдерів дуже часто важко оцінити вплив директив щодо особистого здоров'я і безпеки не лише через новаторство поставлених завдань, а й тому, що витрати, які здаються незначними на мікрорівні, можуть у підсумку перерости в значні суми. Малі та середні підприємства страждають від витратного законодавства ЄС чи не найбільше. Польща залучила французьку технічну допомогу для розвитку методів аналізу впливів, аби виправдати відхилення від *acquis*. Хоч це може здаватися нецільовим використанням фондів ФАРЕ, консультанти з країн-членів щодо підготовки до вступу вважають: зиск від розвитку методів аналізу впливів набагато перевищує втрати від нинішньої невідповідності<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Інтерв'ю автора 7 та 27 березня 2001 року (Брюссель)

<sup>9</sup> Малі та середні підприємства забезпечують найбільше нових робочих місць в регіоні. В Польщі 99% підприємств є малими та середніми і забезпечують 45% ВВП; підприємства до 250 місць у штаті забезпечують 60% зайнятості (Польська Республіка і Європейська Комісія 2001, 3; ОЕСР 2001, 75)

<sup>10</sup> Інтерв'ю автора 8 і 10 листопада 2000 року (Варшава)



Можна зробити висновок, що як Польща, так і Угорщина сконцентрувалися на формальній рецепції правил. Імплементация є проблемною і страждає через невідповідний інституційний потенціал і брак впливу стейкхолдерів. Угорщина набагато швидша за Польщу в імплементации як формальної, так і поведінкової рецепції.

### Прийняття політики зайнятості ЄС

Політика зайнятості - найменш контраверсійний аспект соціальних *acquis* у процесі розширення, навіть зважаючи на те, що активне здійснення політики зайнятості передбачає значні адміністративні зусилля і можливості ринку праці для співпраці з урядовими агенціями (Європейська Комісія 2001a). Інституційно політика зайнятості ЄС включає скоріше координацію, ніж гармонізацію. Країни-кандидати здобули багатий досвід у політиці зайнятості впродовж перехідного періоду й окреслили схожий до чинного в ЄС національний план дій. ЄС погодив 2001 року Об'єднані відрахування на політику зайнятості з Польщею та Угорщиною, і такий жест доброї волі дав можливість цим країнам відчутти свою компетентність у цій сфері. Урядові еліти ЄС таким чином прагнули зменшення рівня безробіття у країнах ЦСЄ, щоб електорат мав менше причин боятися малооплачуваної робочої сили зі Сходу.

Таблиця 8.2 Прийняття трудового законодавства ЄС

|                      | Польща   | Угорщина   |
|----------------------|--|--|
| Формальна рецепція   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• чотири директиви перенесено в законодавство (наберуть чинності 2003 року)</li> <li>• закоотворчість у підготовці до впровадження чотирьох директив</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• п'ять директив набрали чинності</li> <li>• закоотворчість у підготовці до впровадження шостої</li> </ul>  |
| Поведінкова рецепція | <ul style="list-style-type: none"> <li>• не заплановано жодних інституційних змін-проведення інформаційної кампанії щодо нового законодавства</li> <li>• бюджет € 51 млн (2001-2002)</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• тренування інспекторів праці та суддів</li> <li>• збільшення чисельності штату в Національній інспекції праці і трудових судах</li> <li>• покращення інформаційних технологій</li> <li>• бюджет €1,4 млн (2000-2002)</li> </ul> |

Джерела: Угорське міністерство закордонних справ 2001; Республіка Польща 2001.

Примітка: У трудовому законодавстві усього є 11 директив. Курси обміну валют: €1=PLN 4.62; €1=HUF 272

<sup>11</sup> Інтерв'ю автора, 20 березня 2001 року

Об'єднані відрахування аналізують розвиток на ринку праці. Базуючись на цих даних, країни-кандидати визначають основні пріоритети в політиці зайнятості. Ці зобов'язання не мають статусу нормативних, але їх перевірятиме Європейська Комісія. Дискурсивні зобов'язання, формальна рецепція і заходи щодо імплементації показані у таблиці 8.5.

Політична сумісність і брак непопулярних вимог ЄС зробили політику зайнятості неважким завданням, попри відчутне адміністративне залучення структур ЄС до контролю. Країни-кандидати тримали певний простір для маневру, щоб визначити власні пріоритети, як ілюструє таблиця 8.5. Підхід Угорщини особливий і виявився практичнішим, ніж польський, тому і мав більший потенціал для здобуття вигод<sup>12</sup>.

Таблиця 8.3 Прийняття директив щодо рівних можливостей між жінками та чоловіками

|                      | Польща  | Угорщина   |
|----------------------|---|--|
| Формальна рецепція   | <ul style="list-style-type: none"> <li>перенесено одну директиву (набрав чинності 2003 року)</li> <li>законотворчість у підготовці до прийняття трьох директив</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>дві директиви є чинними</li> <li>законотворчість у підготовці до четвертої директиви;</li> </ul>  |
| Поведінкова рецепція | <ul style="list-style-type: none"> <li>збільшення рівня свідомості з-поміж соціальних партнерів та інших;</li> <li>не передбачено бюджетних коштів</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>збільшення кваліфікації людських ресурсів у Міністерстві соціальних та сімейних справ</li> <li>покращення технічної інфраструктури у Міністерстві соціальних та сімейних справ</li> <li>програми аудиту для моніторингу компаній</li> <li>пілотні проекти (фінансування ФАРЕ) для повернення жінок на робочі місця</li> <li>участь у Програмі Дій Спільноти</li> <li>підтримка НУО</li> <li>просування нетипових форм зайнятості в соціальній сфері та у догляді за дітьми</li> <li>бюджет: €2.9 млн (2000-2004)</li> </ul> |

Джерела: Угорське міністерство закордонних справ 2001; Республіка Польща 2001.

Примітка: Щодо недискримінаційного ставлення усього є 10 директив.

<sup>12</sup> Інтерв'ю автора, 20 березня (Брюссель)

Таблиця 8.4 Прийняття директив щодо здоров'я та безпеки на робочому місці

|                      | Польща  | Угорщина   |
|----------------------|---|--|
| Формальна рецепція   | <ul style="list-style-type: none"> <li>перенесено в законодавство вісім директив (набрали чинності в 2001-2003)</li> <li>законотворчість у підготовці до прийняття семи директив</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>двадцять директив набрали чинність</li> <li>законотворчість у підготовці до шести директив</li> </ul>   |
| Поведінкова рецепція | <ul style="list-style-type: none"> <li>збільшено фінансування для міністерських агенцій, відповідальних за гармонізацію законодавства та його втілення</li> <li>інформація і підготовка соціальних партнерів та підвищення кваліфікації кадрів у галузі охорони здоров'я й безпеки на робочому місці</li> <li>розробка методів оцінки ризиків та встановлення відповідності з законами ЄС</li> <li>бюджет €3,5 млн (2001-2002)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>заснування спільної бази даних трьох урядових агенцій для нагляду за безпекою та здоров'ям на робочому місці</li> <li>інформація для соціальних партнерів, малих та середніх підприємств</li> <li>підготовка інспекторів та фахівців із гігієни</li> <li>вивчення впливу окремих директив</li> <li>збільшення штату</li> <li>бюджет €2,8 млн (2001-2002)</li> </ul> |

*Джерела:* Угорське міністерство закордонних справ 2001; Республіка Польща 2001.

*Примітка:* Щодо здоров'я і безпеки на робочому місці всього є 31 директива.

### Рецепція і поліпшення соціального діалогу

У галузі соціального діалогу реальність розійшлася з очікуваннями обох теоретичних моделей. Стейкхолдери не були суттєво залучені до процесів погодження. Є кілька причин цьому. По-перше, швидкість і складність підготовки до вступу зробили демократичні обговорення дуже складним навіть для вмотивованих урядів. По-друге, роботодавці, надміру фрагментовані й незорганізовані, не дуже часто мали стимули для координації своїх зусиль. Профспілки ж опинилися у полоні конкуренції між собою. По-третє, вплив законодавства ЄС важко визначити і прив'язати до базового рівня інформації серед соціальних партнерів. Кожна індивідуальна директива щодо охорони здоров'я та безпеки може потребувати мінімум затрат, однак комбіновані результати можуть виявитися дорогими. Там, де транснаціональні філіали можуть відповідати законам ЄС, малі та середні підприємства стикаються з постійними змінами правового середовища, наслідком чого є брак узгодженості<sup>13</sup>. А отже,

<sup>13</sup> Інтерв'ю автора 24 березня 2000 року (Будапешт).

Таблиця 8.5 Політика зайнятості: пріоритети і втілення

|  | Польща  | Угорщина  |
|--|---|---|
| Дискурсивна і формальна рецепція:<br>пріоритети політики | <ul style="list-style-type: none"> <li>• завершити реформу освітньої системи</li> <li>• запровадити безперервну узгоджену освітню систему для дорослих з метою підвищення кваліфікації</li> <li>• розширити законодавство і контроль проти дискримінації, заснованої на гендері</li> <li>• покращити розподіл податкових надходжень у соціально важливих сферах публічного сектора для збільшення робочих місць та зменшення довгострокової безробітності</li> <li>• покращити регіональний і місцевий ринки житла та інфраструктуру</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• реформувати податкову і соціальну систему для дегінізації економіки</li> <li>• покращити кредитний клімат для малих та середніх підприємств</li> <li>• скоротити різницю в заробітних платах між приватним та державним сектором для залучення кращих кадрів у публічний сектор</li> <li>• інтенсифікувати включення соціальних партнерів у Фонд ринку праці і Національну робітничу раду, особливо у гнучку і відповідальну сферу формування заробітної платні</li> </ul> |
| Поведінкова рецепція                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• децентралізація державної служби зайнятості</li> <li>• інтенсифікація включення соціальних партнерів у службу зайнятості, колективних трудових договорів, трипартистські комісії</li> <li>• критика Комісії за позицію скорочення робочих кадрів на виробництвах із запровадженням нових технологій</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• з 1996 року використовує щорічні дорожні карти для сфери зайнятості, з 2000 року орієнтується на дорожні карти ЄС</li> <li>• покращена система моніторингу ринку праці</li> <li>• модернізовано державну службу зайнятості, зокрема зменшено помилки в інформації про попит і пропозицію робочої сили</li> <li>• цільові програми зайнятості для маргінальних груп (молодь, роми)</li> <li>• бюджет €6.1 млн</li> </ul>  |

Джерело: Республіка Польща і Європейська Комісія 2001; Республіка Угорщина і Європейська Комісія 2001; Угорське міністерство закордонних справ, 2001

роботодавці в країнах ЦСЄ мають малий рівень знань про закони ЄС, як показують дослідження (Євробарометр, 2001). Мало знань про законні вимоги у поєднанні з невідомими результатами робить опір роботодавців соціальним *acquis* неконструктивним. Як для роботодавців, так і для працівників політика зайнятості та соціальний діалог мали бути важливішими за підзаконні соціальні акти. Роботодавці та профспілки незадоволені соціальним діалогом у своїх країнах, зокрема браком консультацій щодо членства в ЄС. Зважаючи на критику соціального діалогу Європейською Комісією у Польщі та Угорщині, дивним є те, що ні працівники, ні роботодавці не скористалися перевагами тиску з боку Європейської Комісії для посилення власних позицій у переговорах з урядом.

Соціальний діалог став предметом найрізкішої критики з боку Європейської Комісії порівняно з іншими компонентами соціальної політики. Європейська Комісія постійно використовувала свої Регулярні звіти для чинення тиску на уряди країн ЦСЄ. Соціальний діалог таким чином відображає межі перенесення правил. Недостатня визначеність правил частково є причиною цього. За браком закону ЄС, який би деталізував зобов'язання національних урядів, ЄС не міг сформувати відносин між державою та суспільством у країнах ЦСЄ. Недержавні гравці, які могли дістати від соціального діалогу найбільше користі, на диво, не зробили цього своїм об'єднувальним фактором. Це ще дивніше, зважаючи на те, що Європейська Комісія підтримує залучення стейкхолдерів у реценцію правил і шукає робітничі організації та організації роботодавців у країнах-кандидатах.

Регулярний звіт 2000 року застеріг угорський уряд від використання консультативних органів як звичайних інформаційних інструментів низового рівня і закликав уряд взяти безпосередньо на себе відповідальність за поліпшення ситуації (Європейська Комісія, 2000а, р. 13). Такий наполегливий тон був схожий на тиск ЄС щодо питань переговорів про вступ. Угорщина мала погодитися<sup>14</sup> на щолітню інспекцію Європейською Комісією соціального діалогу.

Європейська Комісія негативно відреагувала на заміну трипартитської системи процедурами децентралізованих і плюралістичних консультацій, які запропонувала 1999 року правоцентристська коаліція. А 2001 року Європейська Комісія повторно висловила своє незадоволення і закликала соціальних партнерів та уряд удатися до заходів адміністративного характеру, зокрема, «допомогти соціальним партнерам проводити власні дослідження і збільшувати переговорні можливості», як одного зі шляхів збагачення консультативних процедур, тим самим відмовившись від загальної критики і переходячи до конкретніших пропозицій (Євро-

<sup>14</sup> Інтерв'ю автора 11 хвітня 2001 року (Брюссель) і 23 квітня 2001 року (Будапешт)

пейська Комісія 2001б, розділ 13). Деяке поліпшення ситуації спостерігалося 2002 року, коли новообраний лівий уряд відновив угорські трипартистські інституції (Європейська Комісія 2002б, 85).

Щодо Польщі, то тут Європейська Комісія переважно сфокусувалася на слабкості організацій роботодавців і повній залежності від трипартистських консультацій. Консультації «ускладнилися» після розпуску 1999 року Всепольського Об'єднання Профспілок (ВОП), посткомуністичного конкурента «Солідарності» (Європейська Комісія 1999б, 46-47; 2000б, р.13). Регулярний звіт 2001 року наголосив на потребі активнішого використання трипартистських (за участі працівників, роботодавців та держави) та біпартистських (за участі лише працівників і роботодавців) інституцій, ближчої співпраці між різними рівнями консультацій і повному представленні всіх подібних організацій.

Така очевидна критика ЄС залишалася без будь-яких наслідків. Зважаючи на цей неефективний тиск щодо перенесення правил, виникає питання, до якої міри ЄС здатен завадити фундаментальним політичним конфліктам у країнах-кандидатах, не маючи чітких повноважень у правових актах. Сторони погоджуються, що поле діяльності в цьому разі є доволі обмеженим. З точки зору соціального навчання, країни-кандидати слушно піддають сумніву легітимність перенесення правил ЄС у сфері, у яких практики самих країн-членів істотно різняться.

Слабкість соціального діалогу в країнах ЦСЄ проявляється чотирма способами: невідповідні організації представляють працівників та роботодавців; неефективні трипартистські процедури; недостатній рівень біпартистського соціального діалогу і колективних переговорів, особливо на середньому рівні; відсутність соціальних партнерів для підготовки вступу. Щодо першого, то цікаві нам організації в обох країнах є слабкими через фрагментацію, ідеологічні розбіжності, близькі відносини з партіями, низьку репрезентативність і невідповідний потенціал інституцій (Касаль 2001; Драус 2000; Європейський промисловий оглядач, 1999; Геті 1999, 2001). У Польщі організації роботодавців розвиваються повільно, в той час як робітничі організації розділені між «Солідарністю» і посткомуністичним Всепольським об'єднанням профспілок (ВОП), з додатковою фрагментацією серед менших союзів. В Угорщині організації як робітників, так і роботодавців дуже фрагментовані. Загалом, організації роботодавців наполовину розвинулися в ЦСЄ, частково через невизначеність щодо змін форм власності, частково через те, що профспілки не були великою загрозою для роботодавців. Фрагментація послаблює можливість менеджменту і працівників укласти угоди. Як мінімум, фрагментація підвищує затрати на вирішення суперечок у біпартистських та трипартистських переговорах. Більшою проблемою є суперечки поміж фрагментованими організаціями, адже це загрожує переговорам. Роздвоєння

відображає поляризоване середовище, в якому обоюстороння співпраця є навіть менш можливою, ніж за фрагментованості. У більшості країн-кандидатів професійні спілки поділені між незалежними організаціями та посткомуністичними наступниками. Обидві сторони дуже часто мають близькі зв'язки з політичними партіями, впливовість яких залежить від місця, яке посідають члени цих організацій у відповідних партіях. Часто обидві сторони змагаються за членів у межах одного підприємства, дублюючи функції та марнуючи ресурси, які краще було б спрямувати на економічні перетворення. Додатковою проблемою є незначна присутність профспілок на малих та середніх підприємствах, що становлять 90% підприємств регіону (Воган-Вайтгед 2000).

Трипартистські інституції є в усіх країнах-кандидатах ЦСЄ, однак залишаються недостатньо використаними. Трипартистські інституції було засновано ще на початку перехідного періоду, дуже часто під тиском міжнародних організацій, таких як МОП, МВФ та інших (Янкова 1998, 258; 2002). Регулярні консультації з роботодавцями чи профспілками полегшили проведення перспективних макроекономічних реформ, у той самий час зберігаючи соціальний мир (Грешковітц 1998, 170; Маргін 1999, 110). Несподівано трипартистські інституції допомогли профспілкам досягти нового рівня демократизації (Поллерт 1999, 14). Однак трипартистський ярлик вводить в оману у світлі різкої різниці між формальними інституціями і реальною практикою їх діяльності (Кубічек 1999б; Ост 2000). Держава зазвичай використовує ці інституції як канал поширення урядової інформації. У той же час усі ті можливості, які відкриває формальна участь, ще не простимулювали соціально-економічних інтересів організацій (Кроулі та Ост 2002, 227). Швидкі економічні перетворення, поєднані з підготовкою до вступу в ЄС, не надихнули на значущий соціальний діалог. Макроекономічні інтереси залишили мало простору для конкурентних політичних пропозицій. Переважна більшість виборців, включаючи робітників, підтримали ринкові реформи і вступ до ЄС. І соціал-демократи, і консерватори в країнах ЦСЄ проводили ринкові реформи. Цей широкий політичний консенсус поставив у важке становище робітників, оскільки за таких умов досить важко домогтися конкретної політики щодо збільшення впливу профспілок (Ост і Вайнштайн 1999). Уряди і зовнішні гравці, такі як ЄС, мають привілейований вплив на швидкість трансформаційних процесів і приготувань до вступу за рахунок участі в ухваленні рішень.

В Угорщині трипартистську Національну раду з примирення інтересів було створено 1988 року й посилено після зміни режиму у 1989-90 роках. До повноважень ради входять консультації з соціальних, економічних, робітничих пропозицій і загальних пріоритетів політики, так само як досягнення угоди в галузі політики виплат заробітної платні (Геті 1999, 2001;

Ладо і Тот 1996; Тот, 2002). Вагомі модифікації сталися за часів урядування консервативного уряду Орбана. Національну раду з примирення інтересів 1999 року було замінено кількома політичноорієнтованими форумами, в яких не було горизонтальних координаційних структур. Членство було відкрите для організацій іншого типу, зокрема торгової палати, представників банків та іноземних інвесторів, а також для державних службовців (Нойманн, 2000). Фрагментуючи консультативні органи і переходячи на плюралістичнішу систему, уряд Орбана послабив угорську систему соціально-економічних консультацій. Оскільки членство в таких форумах не обмежувалося, недержавні гравці були не здатні формувати порядок денний і якимсь чином впливати. Цей різновид системи існував як двигун для поширення урядової інформації, але через брак горизонтальних зв'язків учасників де-факто позбавляли будь-якої ґрунтовності в цій інформації. Лівий уряд, який прийшов до влади 2002 року, відновив діяльність Національної ради з примирення інтересів і намагався співпрацювати з соціальними партнерами на цьому та ще більш спеціалізованих форумах.

Польську Трипартистську комісію з соціальних і економічних справ було засновано 1994 року, набагато пізніше, ніж в інших країнах ЦСЄ. Оскільки зміни режиму досягнуто завдяки «Солідарності» як політичному рухові робітників, і тому що робітники широко підтримували проведення ринкових реформ, проблема досягнення легітимності через трипартистські консультації була менш нагальною, ніж деінде в регіоні (Ост 2000). 1997 року принцип соціального діалогу закріплено в конституції<sup>15</sup>. Втім, Трипартистська комісія не мала формальної правової бази до 2001 року, коли було прийнято Закон «Про Трипартистську комісію для соціальних і економічних справ» (Європейський промисловий оглядач 1999 року). На практиці перевага державних гравців і політизація партіями професійних спілок руйнувала роботу Трипартистської комісії (Кроулі 2002; Поллерт 1999, 139, 144)<sup>16</sup>. Наприкінці 1998 року одна з двох найбільших робітничих конфедерацій вийшла з трипартистських консультацій. Посткомуністичне ВОП звинуватило уряд, де були представники «Солідарності», у виключенні робітників із законотворчих та політичних консультацій (ВОП 1998; Ост 2002). ВОП провалило скаргу через МОП, яка відповіла польському уряду лише доганою (Коль та ін. 2000). Тобто можемо сказа-

<sup>15</sup> Конституція Польської Республіки, прийнята 2 квітня 1997 року, преамбула і стаття 20 («Соціальна ринкова економіка, ґрунтована на свободі економічної діяльності, приватній власності і солідарності, діалозі і співпраці між соціальними партнерами, має бути базою для економічної системи Республіки Польща»).

<sup>16</sup> Ададзіч назвав таку кооптацію «партійним патерналізмом» (2003, 149). Янкова оптимістичніше інтерпретує таке покривання партій і синдикалістські функції партій у Польщі як «парламентарний трипартизм», базований на прямому представництві союзу в парламенті (2002, 176).



ти, що факти про трипартистські інституції в обох країнах не дуже вражають. Тоді як угорський трипартизм зів'яв через умисне реструктурування консультативних інституцій урядом Орбана, в Польщі головною перешкодою конструктивних консультацій стала політизація професійних спілок партіями.

Третій шлях, за якого можна спостерігати неохочу рецепцію правил соціального діалогу, — це біпартистські консультації між роботодавцями та працівниками. Колективні угоди в цьому регіоні розвинені навіть ще менше, ніж трипартизм. Обидві сторони покладаються на державу як на посередника. Отже, територіально і секторально середні ланки промислових зв'язків є невідповідними. Зарплатна політика на національному рівні визначає мінімальні та максимальні рівні підвищення заробітної платні, зазвичай, трипартистськими консультаціями. Окрім цього, колективні угоди укладають переважно на рівні підприємств. Угоди на рівні компанії домінують у всіх типах підприємств (Коль та ін. 2000; Мартін 1999; Нойманн 1997; 2000; Фреге 2000; Воган-Вайтгед 2000). Високий рівень безробіття і плінність кадрів послаблюють позиції робітників на секторальному рівні, наприклад, різним розміром заробітної платні на місцевих підприємствах та підприємствах, які належать іноземцям. До того ж, організаційні структури є слабкими на секторальному рівні, особливо серед роботодавців.

Нарешті, деякі дослідники помітили незрозуміло малий вплив соціальних партнерів у процесі вступу, попри можливості, надані правилами соціального діалогу ЄС, і які підтримала 6 Європейська Комісія (Борбелі 2000; Коль та ін. 2000, 409; Воган-Вайтгед 2000). Багатосторонні форуми дозволяють соціальним партнерам долучитися до проблем вступу до ЄС. Європейська Комісія використовує національні та транснаціональні учасницькі форуми для посилення міжнародного представництва недержавних гравців із ЦСЄ і підготовки до членства в ЄС. Спілкування з усеєвропейськими організаціями допомагає організаціям ЦСЄ отримати доступ до фінансових ресурсів, інформації та аналітики<sup>17</sup>. Організації соціального партнерства з країн-кандидатів часто використовують членство у міжнародних організаціях для підвищення легітимності своєї організації вдома. Регулярні зустрічі організацій ЦСЄ можуть включити їх у процес вироблення політики в межах ЄС. Польща та Угорщина обидві мають національні консультативні форуми з європейської інтеграції, куди соціальні партнери входять офіційно або ж з їхньої ініціативи, їх усіляко підтримує уряд. За логікою раціональних витрат-вигод з допомогою таких мереже-

<sup>17</sup> ЕКПС почала приймати представників профспілок ЦСЄ в середині 1990-х, тоді як дві організації роботодавців UNICE (Конфедерація роботодавців і промисловців Європи) і CEEP не робили цього аж до кінця 1990-х.

вих механізмів ЄС може посилити місцевих гравців як потенційних промоторів правил ЄС чи носіїв вето. За логікою придатності такі регулярні зустрічі надихають еліти до соціалізації та переконування. Хоч ЄС і непрямо проводить ці форуми, він підтримує їх політично і часто надає технічну та фінансову підтримку.

Зважаючи на всі можливості європейських багаторівневих мереж та місцевих консультацій між державою і суспільством, що саме може пояснити недостатню залученість стейкхолдерів? Я вважаю, що два безпосередні фактори ускладнюють для соціальних партнерів ефективне використання консультативних форумів у процесі вступу: обмеженість ресурсів і неясні сигнали ЄС щодо структур, які мають більше можливостей.

Обмеженість ресурсів у поєднанні зі складністю переговорів про вступ поставили суспільних гравців у невигідне становище щодо уряду. Багато положень законодавства ЄС ще має бути перекладено мовами ЦСЄ. Поза бортом досі залишаються міжнародні департаменти професійних спілок і малих підприємств, у яких недостатнє знання іноземних мов. Недержавні гравці ЦСЄ не приєдналися до інтенсивного обговорення законів ЄС, яке Євросоюз пропонував урядам ЦСЄ. Соціальні партнери стверджують, що їх вплив був би найвідчутнішим на секторальному рівні, оскільки обмеженість ресурсів робить міжнародну співпрацю навіть важчою, ніж співпрацю на національному рівні<sup>18</sup>. Ні фінансова, ні технічна допомога ЄС не буде відчутною для розв'язання проблеми залучення профспілкових організацій чи організацій роботодавців до переговорного процесу про вступ.

Окрім матеріальних ресурсів, структура політичних можливостей щодо переговорного процесу залишається досить туманною для організацій стейкхолдерів. Саме ЄС відсилає незрозумілі сигнали про політичну участь у процесі розширення. Його риторика соціального діалогу різко відрізняється від міжурядового стилю розмов на переговорах про вступ. Отже, ЄС надає недержавним гравцям неформальну інформаційну підтримку, а формальну відповідальність консультування соціальних партнерів у країнах-кандидатах переносить на уряди країн. Це питання іншого штибу, адже воно погребує сильної вертикалі виконавчої влади (Ag 2002). Оскільки швидкість прийняття почали винагороджувати більше, ніж якість у реалізації права ЄС, учасницьке ухвалення рішень перестало бути пріоритетом. Таким чином, можливості для впливу громадянського суспільства є обмеженими. Навіть національні законотворці перейшли на пасивне прийняття досягнутих домовленостей про вступ і правової гармонізації (Габбе 2001а; Вільямс 2001). Як сказав один із польських урядових чиновників: «Ми і так багато зробили. Якщо соціальні партнери самі

<sup>18</sup> Інтерв'ю автора з представниками організацій роботодавців і робітників у Польщі та Угорщині, 2000–01 роки.

не ініціюватимуть обмін думками, ми не будемо один одному потрібні, доки не з'явиться ще якийсь біль у шії»<sup>19</sup>.

Різні посадовці Європейської Комісії йдуть навіть далі, пояснюючи змішані сигнали щодо організацій, які розглядаються. Серед посадовців Генерального Директорату з питань зайнятості та соціальних відносин переважає думка, що «європейська соціальна модель» є цінною протиположністю до різних варіантів глобалізації, які характеризуються меншим демократичним контролем і соціальним захистом. З цього кута зору, європейський соціальний діалог має величезні перспективи, які треба використати. Ця точка зору виправдовує активність чиновників ЄС у культивуванні клієнтури і, таким чином, збільшує межі впливу ЄС. Для чиновників з ГД із питань зайнятості та соціальних відносин соціальна воля *та* бюрократичні самоцілі пояснюють просування соціального діалогу в країнах-кандидатах.

Різні структурні стимули превалюють в ГД із питань розширення, функція якого здійснювати весь процес переговорів про вступ, балансує між швидкістю та якістю приготувань. З точки зору ГД із питань розширення, соціальний діалог і залученість стейкхолдерів у втілення політики бажане до тієї міри, коли воно досягає мети відповідності *acquis*, але зараз жодній країні не можна відмовляти у членстві через слабко розвинену систему соціального діалогу<sup>20</sup>. Організаційні інтереси кожної з агенцій змушують культивувати власне бачення. І тому в процесі діяльності така комплексна організація, як Європейська Комісія може відсилати суперечливі сигнали з приводу політичних можливостей недержавних гравців.

У світлі слабкості організацій робітників та роботодавців, погано розвиненого колективного переговорного процесу і беззмістовності трипартитських механізмів зрозуміло, що перенесення правил соціального діалогу на країни-кандидати не вдалося (див. підсумок у таблиці 8.6). Недержавні гравці лише опосередковано брали участь у переговорах про вступ і не використали своїх прямих зв'язків з інституціями ЄС та іншими міжнародними гравцями для посилення їхнього впливу на національному рівні, як очікувала обумовленість. Багаторівневі зв'язки можуть врахувати соціалізацію чи переконування еліти, але серед урядів ЦЄЄ ми можемо бачити трохи більше, ніж просто дискусивну чи формальну згоду щодо соціального діалогу. Розвиток змістовного посередництва інтересів обмежено ресурсами недержавних гравців і неясними політичними можливостями. Тож ЄС винагороджує міжурядову співпрацю, разом з тим наполягаючи на організації інтересів для залучення. Маючи можливість альтернативних важелів впливу на ситуацію, ЄС знову підсилив місцеву слабкість у відносинах між державою і суспільством.

<sup>19</sup> Інтерв'ю автора, 19 жовтня 2000 (Варшава).

<sup>20</sup> Інтерв'ю автора, 20 березня 2001 (Брюссель).

Перенесення соціальної політики в Польщу та Угорщину переважно підтверджує очікування моделі зовнішніх стимулів: формальна рецепція підзаконних актів і політики зайнятості розвинули помітну швидкість в обох країнах. Імплементация запізнювалася частково через недостатність інституційного потенціалу, частково через брак суспільних стейкхолдерів, чим активне залучення допомогло б «просунути» нові правила (Джейкобі 2000). Також відповідно до моделі зовнішніх стимулів була незгода з боку уряду в прийнятті соціального діалогу: без підзаконних актів, що описували місцеві інституції та практики, країни-кандидати опиралися тиску ЄС щодо створення змістовних структур соціальної консультації. Їхній опір підживлювала амбівалентність самого ЄС: попри нормативний тиск з метою залучення зацікавлених організацій до підготовки вступу, формат переговорів залишався винятково міжурядовим; винагороджувалася швидкість перетворення, а не глибина суспільного залучення. Ця амбівалентність віддзеркалюється в різних стилях роботи ГД із питань розширення і ГД із питань зайнятості та соціальних відносин всередині Європейської Комісії. В той час як ГД із питань зайнятості та соціальних відносин дозволяє неурядовим організаціям брати участь у переговорах, ГД із питань розширення надає перевагу міжурядовому формату.

Втім, питання соціальної політики придатне для того, щоб побачити, чого *не* сталося. Попри передбачення моделі зовнішніх стимулів і соціального навчання, напевне, найважливіший елемент соціальної політики ЄС — соціальний діалог, мав чи не найменший вплив на обидві країни. Жодна модель не припускала пасивності недержавних гравців у справі соціального діалогу. Як мінімум на риторичному рівні, соціальний діалог має велику легітимність у ЄС, так само як і в більшості країн-кандидатів. Це мало би допомогти перенесенню правил через соціальне навчання. Попри очевидну слабкість правил ЄС щодо соціального діалогу на місцевому рівні, обумовленість могла здійснитися за зміни структури можливостей професійними спілками чи організаціями роботодавців. ЄС забезпечив матеріальну і політичну підтримку для більшого залучення суспільних стейкхолдерів до процесу вироблення політики та приготувань до вступу. Це допомогло утворити міжнародні зв'язки, які дали можливість недержавним організаціям дістати доступ до урядових інституцій та інституцій ЄС для вербалізації їхніх інтересів. Однак ані профспілки, ані організації роботодавців не змогли мобілізувати ресурсів для отримання кращих способів досягнення мети на місцевому рівні, оскільки були чи то промолчаними правилами, чи носіями вето. Європейський соціальний діалог показує межі зовнішнього впливу на відносини між державою і суспільством, навіть коли умови було окреслено дуже правдоподібно. Невизначеність серед зовнішніх гравців щодо організацій інтересів — це, швидше за все, спроба обмежити можливість брати участь у реценсії правил.

Таблиця 8.6 Соціальний діалог у Польщі та Угорщині – формальна та поведінкова рецепція правил

|  | Польща  | Угорщина  |
|--|---|---|
| Організовані структури   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• робітники: організаційне роздвоєння на національному рівні (високий ступінь політизації), фрагментації на субнаціональному рівні;</li> <li>• роботодавці: фрагментація, але є схильність до роздвоєння на національному рівні;</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• робітники: фрагментація серед шести національних конфедерацій;</li> <li>• роботодавці: фрагментація серед дев'яти національних конфедерацій;</li> </ul>  |
| Трипартистські консультації (формальна і поведінкова рецепція)                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Трипартистська комісія з 1994 року, функції якої закріплено в законодавстві 2001 року;</li> <li>• з 2001 року представлено дві робітничі конфедерації і три організації роботодавців;</li> <li>• 1999–2001 консультації бойкотувало ВОП (робітники);</li> <li>• польські законодавчі зобов'язання щодо консультацій з боку груп організованих інтересів на всіх стадіях законотворення;</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• порівняно сильний трипартизм щодо Ради з примирення інтересів 1989–98 років;</li> <li>• послаблення трипартизму з 1999 до 2002 року; фрагментація на консультативних формах, плюралізація членства включає інших економічних і соціальних гравців;</li> </ul>  |
| Колективні переговори (поведінкова рецепція)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• надзвичайно слабкий рівень біпартизму на національному рівні; звернення до посередництва держави;</li> <li>• слабка середня ланка (регіональна і секторальна) структур промислових відносин;</li> <li>• повне превалювання угод на рівні компаній;</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• надзвичайно слабкий біпартизм на національному рівні; звернення до державного посередництва;</li> <li>• слабка середня ланка (регіональна і секторальна) структур промислових зв'язків;</li> <li>• превалювання угод на рівні компаній;</li> </ul>   |
| Включення соціальних партнерів у залучення щодо підготовки вступу (формальна і поведінкова рецепція) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• одна з двох робочих організацій пов'язана з ЄКПС; дві організації роботодавців пов'язані з КІПРЕ</li> <li>• участь у Зведених видатках економічного і соціального Комітету ЄС</li> <li>• консультації на національному рівні щодо ЄС: Національна рада для інтеграції та Головний переговорний комітет з консультацій включає зацікавлені групи; скоріше формальні, ніж змістовні консультації.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• шість конфедерацій працівників асоційовано в ЄКПС, вісім конфедерацій роботодавців створили організації, представлені в КІПРЕ</li> <li>• участь у Зведених видатках економічного і соціального Комітету ЄС;</li> <li>• консультації на національному рівні щодо ЄС: Рада з європейської інтеграції – в основному поширювала уряду інформацію.</li> </ul> |

## РОЗДІЛ 9

### **Різні ефекти соціального навчання та зовнішніх стимулів у польському центральному банку та сільському господарстві**

*Рейчел Епштайн*

Чому, незважаючи на місцевий спротив, Польща, зрештою, інституціоналізувала незалежність центрального банку (НЦБ) відповідно до норм Європейського Союзу (ЄС) і Бреттон-Вудської системи протягом першого десятиліття свого перехідного періоду? Чому, з іншого боку, реорганізація польського сільського господарства відповідно до європейських вимог стала предметом палких внутрішньополітичних суперечок? Головне завдання цього розділу полягає в тому, щоб пояснити, які відмінності існують у рівні та формі європеїзації Польщі у сфері посткомуністичної економічної політики. Європеїзація в цьому контексті пояснюється рівнем формальної відповідності правилам і нормам європейської економічної політики, так само як і суспільному сприйняттю цих правил і норм. Процес, завдяки якому міжнародні організації передавали знання польським політикам, — чи не змогли цього зробити, — мав політичні наслідки для реформи (Джейкобі 2001). Судячи з порівняння політики щодо центрального банку і політики в галузі сільського господарства в Польщі, процеси соціального навчання і винесення уроків сприяли засвоєнню правил і норм на різних структурних рівнях, де обумовленість сприяла виявленню формальної рецепції норм ЄС. А це супроводжувалося протидією на різних структурних рівнях.

Основною залежною змінною, яку було взято до уваги в цій частині, є ступінь рецепції західних правил посткомуністичними державами. Вступний розділ підкреслює виняткове значення трьох зазначених моделей. Я вважаю, що, у дещо іншому ключі, дві з цих моделей, модель соціального навчання та модель зовнішніх стимулів, матимуть таке ж велике значення у поясненні перенесення формальних правил із Заходу на Схід. І справді, у системі центрального банку і сільському господарстві західні держави побачили не тільки впровадження у Польщі їхніх правил, а й відтворення власних моделей політичного конфлікту.

Відрізнявся, однак, ступінь їхньої дискурсивної рецепції. Дискурсивна відповідність була більшою у системі центрального банку, ніж у сільському господарстві, що пояснюється різницею в ролі соціального навчання у відповідних випадках.

Дослідження у цьому розділі має два напрями. По-перше, я спробую пояснити, яким чином дві моделі, котрим надають перевагу у вступному розділі, модель «зовнішніх стимулів», а також одне з альтернативних пояснень — модель «соціального навчання», можна розглядати на предмет формального перенесення західних правил і норм без радикалізації внутрішньополітичних партійних платформ щодо західних інституцій. А відповідно до обумовленості, швидше за все, ми побачимо впровадження формальних правил, що супроводжується дискурсивним опором.

Відповідно до цих вимог, Польща інституціоналізувала НЦБ на основі конституції. Послідовність подій, які привели до цього результату, була приблизно такою: після соціального навчання, що спричинило інституціоналізацію НЦБ, виникли внутрішньополітичні суперечки, які, своєю чергою спричинили додаткову інституціоналізацію НЦБ. Контраст між реформою центрального банку та сільськогосподарською реформою підкріплює той аргумент, що різні процеси перенесення правил і норм, здійснені у схожих режимах формального виконання, можуть мати різні політичні наслідки.

У грудні 2002 року Польща з дев'ятьма іншими кандидатами погодилася на умови приєднання до ЄС 2004 року, включаючи нижчий початковий рівень сільськогосподарських субсидій відповідно до Спільної сільськогосподарської політики, ніж існував у їхніх західних партнерів. Послідовність подій цього разу була приблизно такою: слідом за обумовленістю зріс скептицизм у польській громадській думці щодо членства в ЄС, а політичні партії мобілізувалися навколо принципу загрози, який ЄС створював для польського сільського господарства. Польські побоювання нерівноправного ставлення до своєї країни щодо умов вступу справдилися у січні 2002 року, коли ЄС запропонував градаційне субсидування для фермерів Центрально-Східної Європи (ЦСЕ), а отже, певні політичні гравці Польщі ще більше радикалізувалися щодо вступу в ЄС.

Польща прийняла НЦБ на різних рівнях, тоді як правила для сільськогосподарських реформ, — на переговорах найвищого рівня і лише після висловлення обурення. Я вважаю, що принципова відмінність між цими двома ситуаціями полягає у процесі перенесення норм. Хоча соціальне навчання і закріплюється у нових правилах цільового суспільства, обумовленість може не закріпитися, а якщо і закріпиться, то тільки після тривалого періоду інституціоналізації та звикання. На прикладі з централь-

ним банком і сільським господарством — у якості поведінки політичних партій, що виступають проти членства в ЄС.

Безумовно, монетарна політика і політика реформи сільського господарства — структурно різні проблемні сфери. У зв'язку з тим, що від 20 до 30 відсотків польського населення залежні від зайнятості у сільськогосподарському виробництві чи переробці, ми могли б очікувати на будь-яку реформу сільського господарства, незалежно від того, відповідає вона чи ні внутрішнім потребам або міжнародним вимогам, хоч би яку конфліктність вона несла. Монетарна політика, відповідно до загального розуміння, має досить технічний характер і, отже, стоїть над політичними суперечками. Певно, саме ці факти, а не процес перенесення правил, може правдивіше пояснити рівень і форму рецепції правил.

Хоча я і визнаю, що є структурні відмінності (викладені вище у вигляді альтернативних пояснень), однак вони не пояснюють принципової різниці системи центрального банку і сільського господарства, в яких я зацікавлена. Тобто наявна ситуація, в якій рівень і форма рецепції правил впливає на орієнтацію та міру політизації. Щодо сільського господарства, обмеження рецепції правил виявилось у радикалізації політичних партій, котрі мають сільськогосподарську базу, у ставленні до ЄС. Цей підсумок, я вважаю, безпосередньо впливає із обумовленості ЄС, в поєднанні з його діями.

Крім того, якщо сільське господарство, природно, здається сферою політичних суперечок, а монетарна політика - ні, то це тільки тому, що завдяки особливостям європейської інтеграції стало здаватися саме так. Історично склалося, що монетарна політика була джерелом політичного конфлікту через її гіпотетичний зв'язок з безробіттям, інфляцією, економічними стимулами і національним суверенітетом. Насправді, незважаючи на інституціоналізацію НЦБ у польській конституції, монетарна політика й далі залишається предметом суперечок. У листопаді 2002 року безробіття в Польщі сягнуло майже 20 відсотків, економічне зростання стрімко поповзло вниз. Це говорить про те, що за різних міжнародних умов супротивники НЦБ і справді могли мати переважну силу. Те, що НЦБ не є таким очевидним джерелом політичного конфлікту на даний час, як це було традиційно, є наслідок зобов'язання Західної Європи щодо деполітизації монетарної політики через наднаціональні механізми (Макнамара 2001, 164). Грошово-кредитна політика й надалі дуже політизована в окремих європейських державах, насамперед у Великій Британії (Гембл та Келлі 2002). Можна стверджувати, що напруженість навколо сільського господарства у зв'язку з розширенням ЄС стала результатом відмови від приведення сільського господарства до умов ринкової лібералізації, оскільки Західна Європа зіткнулася зі значними частками аграрного сектора в економіці Польщі та інших країнах ЦСЄ.



Як система центрального банку, так і сільське господарство були політично суперечливими в перше десятиліття посткомуністичного перехідного періоду, і, я вважаю, розвинулися б по-різному, якби не втручання в ці сфери політики різних міжнародних інституцій. Польський центральний банк незалежніший, ніж міг би бути за інших обставин, і щодо ЄС. Радикалізація в сільськогосподарському секторі найбільше виявилася на виборах 2001 року, коли здобули перемогу дві партії євроскептичного спрямування у Польщі, одна з яких мала саме аграрну базу. Ці партії набули ще більшого дискурсивного значення після того, як ЄС надав свої пропозиції градаційних субсидій у січні 2002 року. В зв'язку з такими відмінностями в результатах система центрального банку та сільського господарства забезпечили гарні емпіричні параметри, в яких оцінено пояснювальне значення визначальних умов.

Щодо сільського господарства, зокрема, підкреслено змінність політичних наслідків приєднання до ЄС у посткомуністичних державах. З одного боку, ЄС, безумовно, поліпшив «інформаційне середовище» в Румунії, Болгарії, Словаччині та інших країнах шляхом зміцнення як матеріальних, так й ідеологічних ресурсів для проєвропейських реформаторів (Вахудова 2001). ЄС також закликав прийняти політично прогресивні закони щодо захисту меншин, незалежних публічних адміністрацій та проти дискримінації (див. Швельнюс, розділ 3, та Дімітрова, розділ 4). На відміну від цих досягнень, які можна лише вітати, важливо зазначити, яким чином ЄС може також зіграти на руку його критикам. Замість того, щоб поліпшити якість інформаційного середовища у ситуації з польським сільським господарством, ЄС лише додав жару до вогню євроскептицизму в Польщі, і допоміг мобілізувати євроскептиків навколо питання про можливу експлуатацію Польщі з боку Західної Європи.

Нижче наводиться обговорення чотирьох граничних умов, які взято зі вступного розділу і завдяки яким можна дізнатися, коли здійснення політики відповідно до плану міжнародних інституцій є найімовірнішим. Потім я розгляну системи центрального банку і сільського господарства у першому десятилітті посткомуністичного перехідного періоду Польщі. У цьому розділі я звернуся до граничних умов, безпосереднього та довгострокового впливу міжнародних установ на питання внутрішньополітичної дискусії в цих проблемних сферах, а також до альтернативних пояснень цих результатів.

### *Граничні умови*

Концептуалізація «перехідного періоду» залежить від зміни одного набору норм на інший. Матеріальна нерівність Сходу та Заходу, так само як і домінуючий ідеологічний вплив Заходу, визначили владну асиметрію

між Сходом та Заходом після закінчення холодної війни. Ця наріжна умова припускає, що логіка наслідків надихатиме східноєвропейські країни привести себе у відповідність до західних норм через переваги вигідного членства у західних інституціях.

Усупереч владній асиметрії і намаганням східноєвропейських держав «восс'єднатися» з Заходом логіка придатності, однак, була однією з центральних для переходу. Є три головні аргументи, що підтримують це твердження. По-перше, не всі стратегії щодо міжнародних інституцій явно спрямовувалися на отримання матеріального зиску або членства в організаціях. Один із прикладів — це випадок із польським центральним банком. По-друге, тому що східноєвропейські країни хотіли перейняти західну систему урядування й економічної організації, багато із прикладів перенесення норм здаються добровільними, хоч західні інституції вправно використовували свої повноваження. По-третє, всупереч порівняно слабкій позиції східноєвропейських країн, вони чинили опір деяким західним вимогам, навіть якщо ці вимоги стосувалися певних матеріальних стимулів.

Щоб зрозуміти умови, за якими гравці приймали правила і, врешті, ставилися до них як належить, недавні конструктивістські роботи сфокусувалися на ролі соціалізації в керуванні перенесення норм (Чекель 2001, Гечу 2003). Конструктивісти в міжнародних відносинах звернулися до соціальної психології, щоби визначити умови, за яких відбувалося переконування (Чекель 2001; Джонстон 2001). Робота над переконуванням намагається визначити процес, завдяки якому гравці переходять від одного набору умов до іншого. Постає чітка картина, яким чином перехідні країни дізнаються, що їхні західні візаві приймають за належне, тобто як вони вчаться діяти у спосіб, що відповідає західним уявленням про них самих (Вульф 1994; Познанський 2001а, 2001б; Янос, 2001).

Я перевірила чотири граничні умови у системі центрального банку й сільського господарства у Польщі. Ці граничні умови аналогічні засвоєнню уроків та соціальному навчання у вступі до цього розділу. Переконавання політиків у перехідних державах відбудеться, якщо:

(1) цільові гравці перебувають у ситуації провалу політики і мають небагато ідей, яким чином здійснювати реформу (*незадоволення політикою/резонанс — соціальне навчання і засвоєння уроків*);

(2) той, хто переконує, — член організації, в якій той, кого переконують, намагається набути членства або отримати схвалення (*ідентичність — соціальне навчання*);

<sup>1</sup> «Логіка наслідків» відсилає до вибору, що ґрунтується на підрахунках матеріальних вигод для власних інтересів. Логіка придатності лежить в основі поведінки, «взятої як належить», і відповідає ідентифікації гравця (Марч і Ольсен 1998).

(3) той, хто переконує, діє поза принципами, які він чи вона сподівається передати цільовій державі (*легітимація — соціальне навчання*).

Враховуючи ці три умови, а також попередні зусилля переконування, процес рецепції нормативно придатних правил скоріш за все відбудеться, якщо:

(4) міжнародні інституції сприяли стратегічним транснаціональним об'єднанням із політичними гравцями у різних державах, які могли б забезпечити виконання відповідної політики на місцях (*внутрішні повноваження — соціальне навчання*).

Ці граничні умови окреслюють обставини, за яких аргументи, ймовірно, мають значення в перенесенні нових правил у цільове суспільство<sup>2</sup>. Аргументи, однак, завжди поєднані з відповідним соціальним чи політичним контекстом, де вони були створені. Впливові гравці наділяють легітимністю певні ідеї та, безсумнівно, розглядають кількісні показники у дорадчих переговорах, у яких вони обговорюють обґрунтованість конкурентних ідей. Там, де міжнародні організації з можливістю наділяти легітимністю суперечать нормативній логіці, і там, де місцеві інтереси ще добре не визначені, міжнародні інституції мають можливість впроваджувати нові ідеї у внутрішньополітичний лад. Це «впровадження» вирізняється високим рівнем місцевої підтримки новим ідеям, яке місцеві гравці визнають за потребу лобювати. Без цих умов, навіть зіткнувшись із різкою владною асиметрією між двома сторонами, цілком можливо, що об'єкти переконування матимуть негативну реакцію на міжнародні інституції і їхні правила поведінки.

## МЕТОДОЛОГІЯ І ВИБІР ПРИКЛАДУ

Я почала досліджувати причини варіації залежної змінної. З огляду на ситуацію в центральному банку та сільському господарстві «політизація» скеровує нас до того рівня, де правила відкрито дискутуються поміж політичними партіями і зберігаються чи стають відправними точками їхніх суперечок. У моєму випадку можна знайти варіації у рівні політизації у цих двох політичних сферах, і я досліджуватиму підґрунтя цих варіацій. Непереконливим є те, що структура проблемних сфер може пояснити жорсткість і напрям політизації, тож я віднайшла механізм, як саме відбувається перенесення норм у центральному банку та сільському госпо-

<sup>2</sup> Це твердження відрізняється від тих вчень, які вважають, що обумовленість схильна творити відповідність частіше, ніж інші форми впливу (Шіммельфенніг, Енґерт, і Кнобель 2003а). Щоби зрозуміти теоретичні підходи, яким чином аргументи впливають на гравців, див. Ріссе (2000).

дарстві. Незважаючи на те, що польські політики прийняли вимоги ЄС у обох випадках, політичні наслідки рецепції правил відрізняються процесом мінливості у перенесенні правил. Ці випадки не є ідеально гомогенними, тому придатність гіпотез, зокрема тих, що стосуються нормативної відповідності, може бути обмежено.

Є переваги і вади у виборі двох прикладів у межах однієї країни. З одного боку, порівняння прикладів у межах Польщі перевіряє низку політичних і економічних змінних, які можуть відрізнитися у різних країнах і мати негативний вплив на рівень рецепції правил, а також інші політичні наслідки, які випливають з процесу рецепції правил. З іншого боку, випадки з однієї країни можуть також містити певну упередженість, оскільки це може бути характерним лише для Польщі, що скоріше пояснюється результатами проблеми, ніж пояснювальними змінними, які я запропонувала. Польський винятково великий аграрний сектор і гіперінфляція 1989 та 1990 років — дві особливості, які можуть пояснювати наслідки для сільського господарства та центрального банку. Тому досить корисним буде перевірити ці гіпотези на інших прикладах та інших країнах, щоб краще зрозуміти можливості застосованості так само, як і обмеження окресленої тут теоретичної основи.

### **ЦЕНТРАЛЬНИЙ БАНК У ПЕРШЕ ДЕСЯТИЛІТТЯ: ЗАСВОЄННЯ УРОКІВ ТА СОЦІАЛЬНЕ НАВЧАННЯ**

Суперечки навколо НЦБ у Польщі торкаються властивої ролі уряду у становленні принципів монетарної політики. До середини 1990-х існували дві конкурентні точки зору. Бреттон-Вудські інституції, АМР США (Агентство США з міжнародного розвитку) і уповноважені ЄС польські політичні особи підтримували захист НЦБ. Тоді як польські лівоцентристські політичні партії, з іншого боку, докладали зусилля для більшої політизації системи центрального банку. Вони хотіли більшого урядового контролю за монетарною системою і розосередження повноважних органів ухвалення рішень у системі центрального банку. До 1999 року, втім, Польща інституціоналізувала НЦБ відповідно до міжнародних норм. Без інтелектуального, технічного і соціального впливу з боку міжнародних інституцій, прихильники НЦБ у Польщі протягом цього періоду могли б зазнати фіаско.

*Міжнародні інституції і політика центрального банку у Польщі:  
1986–1993 рр.*

Перші кроки до утворення польського центрального банку розпочалися 1986 року, коли Польща наново приєдналася до Міжнародного Валютного Фонду (МВФ) і Світового Банку<sup>3</sup>. Протягом періоду 1986–1990 років діяльність Світового Банку було обмежено прагненням «дізнатися про Польщу» (Світовий Банк 1997а, 26). Пізніше, готуючись до польської макроекономічної стабілізаційної програми («шокової терапії»), Світовий Банк і МВФ були активні в аналізі польської економіки та сприяли успішному проведенню економічних реформ (Світовий Банк 1997а, 9). Це включало в себе забезпечення інтелектуальної і технічної підтримки, потрібної для концептуалізації реформ у польському банківському секторі<sup>4</sup>.

АМР США також сприяло плануванню реформ і налагоджувало мережу зв'язків у Польщі в кінці 1980-х. Перед тим як у Польщі посилюлися революційні політичні зміни 1980 року було розпочато реструктуризацію фінансового сектора. Того ж року Польща прийняла закони про банки та закон про Національний Банк Польщі. Ці закони завершили еру комуністичного монобанку і відкрили епоху дворівневої банківської системи, заснованої на західних капіталістичних засадах. Саме АМР США допомогло Польщі створити структуру та написати відповідні закони «Про Національний Банк Польщі» (НБП) і про дев'ять комерційних банків, що перебували у державній власності (Комерційні банки у державній власності — КБДВ), що з'явилися в результаті прийняття цих законів (Стірволт і Горнер 2000, 20)<sup>5</sup>.

Коли макроекономічна стабілізація почала діяти, першочерговим завданням Міжнародних фінансових інституцій (МФІ) і першої хвилі польських реформаторів із «Солідарності» стало впровадження монетарної політики відповідно до антиінфляційних заходів. З'явилося й розуміння запровадження ефективного банківського наглядового органу Польщі — Генеральної інспекції нагляду за банками (ГІНБ). Цей регуляторний орган

<sup>3</sup> Польща була однією із засновниць Бреттон-Вудських інституцій, однак 1950 року вийшла зі складу МВФ і приєдналася до Ради Економічної Взаємодопомоги (РЕВ).

<sup>4</sup> Незважаючи на те, що Світовий Банк офіційно почав діяти у Польщі до 1990 року в особі Головного представника Світового Банку у Варшаві, одна офіційна особа відзначила, що Світовий Банк допомагав планувати реформи ще до відкриття свого офіційного представництва. Авторське інтерв'ю з Головою представництва Світового Банку у Варшаві, Варшава, 5 липня 2000 року.

<sup>5</sup> Згодом стане відомо, що «Радники АМР США у письмовій та усній формах забезпечували допомогу під час створення законопроекту про банки та про Національний Банк Польщі». Радник АМР США Національного Банку Польщі підтвердив, що АМР США «прямо допомагало в написанні законопроектів і висловило пропозицію створити дворівневу структуру банківської системи». Авторське інтерв'ю з радником А НБП від АМР США, який бере участь у проєкті АМР США «Посилення банківського нагляду в Польщі», Варшава, 15 липня, 2000 року.

став надзвичайно важливим 1992 року, коли слабкість банківського сектора стала очевидною (Боріш 1998, 5)<sup>6</sup>.

Ця рання фаза реформи фінансового сектора характеризувалася польським волонтаризмом і врахуванням міжнародних порад. Низький рівень конфліктності між польськими реформаторами і їхніми іноземними візаві, звісно, не означав недостачі зовнішнього впливу. З іншого боку, міжнародні інституції володіли достатніми повноваженнями на початковому етапі, тому що мали справу зі сферою, де існувало доволі багато протиріч між державним соціалізмом і ринковою економікою (*незадоволення політикою*), оскільки вони представляли організації, від яких польські реформатори очікували допомоги в апробації (*ідентифікація*), і нормативно відповідали тому, що вони описували (*легітимація*).

Легко помітити, де саме вплив міжнародних інституцій викликав конфлікт, а де цього конфлікту не було. Власне, існували певні точки незгоди і нерозуміння між польськими посадовцями Національного Банку Польщі (НБП) і міжнародними інституціями. Наприклад, один високопосадовець НБП пригадав, що його колеги спочатку вірили у те, що банківський нагляд мали виконувати військові органи і що саме військові мали слідкувати за втіленням у життя відповідних норм<sup>7</sup>. А радник Державної скарбниці США відзначив: існувало «переконання у банкірів Польщі, що нагляд буде їм корисний...він зміцнюватиме і захищатиме банківську сферу і тому матиме позитивний вплив, а не просто буде перешкодою»<sup>8</sup>. Третій конфлікт виник між органами польського центрального банку і Бреттон-Вудськими інституціями з приводу концепції страхування урядових вкладів. Попри те, що представники Світового Банку переконливо доводили, що це наріжне питання у формуванні стійкої банківської системи, а отже, і ринкової економіки, для поляків дані заходи асоціювалися з т.зв. «м'яким бюджетним тиском», феноменом, що найчастіше асоціюється із нераціональним використанням ресурсів за державного соціалізму (Корнай 1990)<sup>9</sup>.

Перші спроби міжнародних інституцій переконати і створити об'єднання навколо ідеї розбудови системи центрального банку відповідно до західних моделей могли б довести необхідність забезпечення НЦБ перед пізнішими випробуваннями. Ці ж особи могли б використати технічні знання, здобуті від міжнародних інституцій, щоб захищати засадничі принципи, на яких базується реформа. Технічно обізнане чиновництво в

<sup>6</sup> З того часу, як зазначає повідомлення: «Банківський нагляд над НБП еволюціонував до можливості стримувати системні ризики в банківському секторі і підтримувати основну мету НБП у цінновій стабільності».

<sup>7</sup> Інтерв'ю автора з посадовцем польського Генерального інспекторату банківського нагляду (ГІБН), Варшава, 9 липня, 2000 року.

<sup>8</sup> Інтерв'ю автора з радником НБП від Державної скарбниці США, 16 травня 2001 року.

<sup>9</sup> Інтерв'ю автора з посадовцем головного представництва Світового Банку у Варшаві.

системі центрального банку відчутно посилило б згоду щодо доцільності НЦБ на додачу до кількох видатних польських економістів, які з ентузіазмом ставилися до інститутів вільної ринкової економіки ще до початку перехідного періоду. Важливо відзначити, звісно, що саме МВФ, Світовий Банк і АМР США, а не польські політики, зробили все можливе, щоб досягти вищевказаних принципів.

Той факт, що міжнародні інституції були послідовні у своїх стратегічних рекомендаціях, пояснює і досить широке волонтаристське ставлення польських реформаторів (*легітимація*). Хоча, як відомо, перспективні наслідки для НЦБ не можна перевірити емпірично (Айфінгер і де Гаан 1996; Граббель 2002; Позен 1993, 1995), однак вони стали наслідком все-світнього тренду до інституціоналізації системи центрального банку (Максфілд 1997; Лунгані та Шитс 1997). Допмагаючи створити польські структури відповідно до їхнього розуміння, міжнародні інституції особливої наголос зробили на технічній вивіреності їхніх планів, тим самим оминувши різномірні наслідки (Джонстон 2001). Представники міжнародних інституцій не взяли до уваги політичних наслідків, тому що вони керувалися аполітичною природою ідеології таких принципів. Один із представників Світового Банку пояснив, що процес «керується ринком, і всі зусилля спрямовуються на створення прозорості, збільшення результативності, і т.д. Ми намагаємося допомогти країнам стратегіями дістатися саме туди, куди вони хочуть дістатися»<sup>10</sup>.

### *Другий період НБП: 1994–1998 рр.*

Як старший партнер у панівній коаліції, партія Демократичний лівий альянс (ДЛА) поставила за мету провести інституційну реформу в НБП. Підхід ДЛА йшов у розріз з тим, що пропонували польські реформатори та МФІ до перехідного періоду і на його початку. Конфлікт почався тоді, коли міністр фінансів Гжигож Колодко заявив: проведення НБП банківського нагляду було «неефективним», наполягаючи, що такий нагляд треба інституціоналізувати та здійснювати окремо від центрального банку. Щодо монетарної політики він стверджував, що зі зниженням через політику НБП відсотка девальвації злотого і падіння відповідних цін у іноземних валютах центральний банк має зменшити ціну місцевих кредитів<sup>11</sup>. А відсоткову ставку треба встановлювати відповідно до очікуваної, а не попередньої

<sup>10</sup> Інтерв'ю автора з посадовцем головного представництва Світового Банку у Варшаві.

<sup>11</sup> До 1995 року, коли польський злотий був вільноконвертований, Польща мала прив'язку власної валюти до кошика інших валют. Цей кошик включав у себе американський долар, німецьку марку, кілька інших європейських валют. Зменшення відсотка девальвації злотого у даному разі становить рівень між 1,6 та 1,5 %

інфляції, і зміна цієї політики реалізується у низьких відсоткових ставках. Він завершив тим, що такий рівень відсоткових ставок було встановлено через притік спекулятивного капіталу, а отже, це порушує рівновагу платіжного балансу і має інфляційні наслідки. Відтак, впливає також і на ціну обслуговування урядом державного боргу і зменшує можливість використання державних ресурсів для інших користувачів<sup>12</sup>.

Насамкінець, Колодко і його колеги по парламенту засумнівалися в доцільності концентрації повноважень центрального банку лише у руках одного посадовця — президента НБП.

Відповідно до цієї незгоди з діяльністю центрального банку депутати ДЛА і ПНП (Польська народна партія) у Сеймі, нижній палаті польського парламенту, внесли законопроект, яким передбачалося створення окремої гілки банківського нагляду і Ради Національного Банку Польщі<sup>13</sup>. Відповідно до серпневих пропозицій 1995 року Рада НБП мала складатися з 9 членів, яких обирали б на шестирічний термін. Уряд і Сейм призначав би кожен по три члени, тоді як Польський банківський союз — два. Президент НБП мав також бути членом Ради, але його призначення стало б предметом більше політичної участі. За законопроектом, кандидатуру президента банку повинен затверджувати парламент на подання прем'єр-міністра, а не президента Польщі, як було до того. Головним завданням Ради НБП стало здійснення монетарної політики. Крім того, цей законопроект передбачав можливість надання кредиту уряду з боку центрального банку розміром до 5 відсотків від державного бюджету, однак коаліція згодом вилучила цей пункт<sup>14</sup>.

Одразу з'явилася місцева опозиція до внесеного законопроекту. Президент НБП Ганна Гронкевич-Вальц, проти політики якої і була спрямована критика, наголошувала в інтерв'ю ЗМІ, що такі пропозиції загрожують польській західній інтеграції<sup>15</sup>. Вона підкреслювала, що це не лише не відповідало тим стандартам, за якими функціонують західні банківські системи, а й те, що це суперечить стандартам ЄС щодо Європейського валютно-економічного Союзу, визначених 1992 року за Маастрихтськими

<sup>12</sup> *Polish News Agency*, 6 вересня 1994; *Financial Times*, 3 березня 1995, 4; Колодко 2000, с. 35–36. Важливо зазначити, що хоч Колодко і критикував політику центрального банку, однак він виступав за незалежність центрального банку.

<sup>13</sup> Попри те, що так і не стало відомо, хто був справжнім автором цього законопроекту, багато хто вважає, що саме Колодко зіграв вирішальну роль. Авторське інтерв'ю з посадовцем науково-дослідницького відділу НБП, Варшава, 14 липня, 2000 року.

<sup>14</sup> *Polish News Bulletin*, 5 жовтня 1995 року. Хоча ДЛА вніс цей законопроект, голова банківського нагляду (1992–2000 роки) пригадує, що опозиція до НЦБ обмежувалася не лише ДЛА. Вона зазначила, що представники всіх політичних партій прагнули різними засобами досягти можливості політичного впливу на посадовців НБП. Авторське інтерв'ю з посадовцем ГІБН.

<sup>15</sup> *Polish News Agency*, 21 вересня 1995 року Гронкевич-Вальц також сказала, що запропоновані реформи НБП сигналізували про повернення до комуністичної ери.



критеріями. Лешек Бальцеревич підтримав її позицію і висловив думку, що незалежність центрального банку має бути гарантована і записана до конституції. Оскільки НБП відповідно до закону не наділено правом законодавчої ініціативи, Унія Свободи (УС), членом якої і був Бальцеревич, подала свій варіант законопроекту (складений головним чином НБП) щодо структури і повноважень системи центрального банку, який став альтернативою до поданого раніше ДЛА<sup>16</sup>.

Коли АМР США вперше ознайомилося із запропонованими змінами до структури НБП, воно заклиало посадовців Світового Банку і МВФ допомагати своїм польським союзникам у використанні свого стратегічного об'єднання, аби не допустити прийняття законопроекту, поданого від ДЛА<sup>17</sup>. Ні Бреттон-Вудські інституції, ні АМР США не мали жодної обумовлювальної згоди, яка б торкалася польської банківської сфери (Світовий Банк 1997б). І в той час як польські посадовці дискутували щодо переваг того чи іншого законопроекту про НЦБ відповідно до Маастрихтських критеріїв ЄС, вступ Польщі до ЄС від цих пропозицій не залежав. Власне, посадовці ЄС неодноразово наголошували, що країни-кандидати повинні сконцентрувати свої зусилля на приведенні себе, насамперед, до Копенгагенських критеріїв (Мейг'ю 2001, 6). Отже, міжнародні інституції і їхні союзники НЦБ у Польщі мали покладатися, радше, на докази і легітимацію, а не на стимули виконати їхню справу.

Це стратегічне об'єднання функціонувало трьома способами, аби дискредитувати законопроект ДЛА. У головному прикладі соціального навчання, Гронкевич-Вальц, приміром, досить помітно змінила свої погляди на НЦБ протягом терміну свого перебування на посаді президента НБП. Перед призначенням вона вважала, що банківський нагляд має бути інституціоналізований поза центральним банком, тобто твердження, яке міністр фінансів Колодко пізніше використає проти неї для виправдання законопроекту ДЛА щодо звуження незалежності НБП. Окрім того, вона, як радник президента Валенси 1991 року, була прихильником запровадження вето на зміни до банківських законів, що мало на меті розширити незалежність президента НБП<sup>18</sup>.

Хтось може стверджувати, що Гронкевич-Вальц природно дійшла саме до таких політичних поглядів, оскільки обіймала посаду президента НЦБ і хотіла збільшити власні повноваження. Адже є досить багато працівників

<sup>16</sup> *Polish News Agency*, 7 травня 1996 року. Цей законопроект було створено завдяки активній участі представників Світового Банку і АМР США. Багато з цих радників працювали на Державну скарбницю США. Авторське інтерв'ю із радником Б НБП від АМР США, 2 липня 2001 року.

<sup>17</sup> Авторське інтерв'ю з радником А АМР США.

<sup>18</sup> Гронкевич-Вальц за освітою адвокат; її докторська дисертація, що мала назву «Центральний Банк: від централізованої до ринкової економіки: правничі аспекти», містила її попередні погляди на НЦБ.

центрального банку по всьому світі, які підсилювали власні повноваження співпрацею з політиками щодо монетарної політики. Феномен НЦБ порівняно новий (Максфілд 1997). Найсуттєвіший фактор, який робить захист НЦБ «природним» на противагу «неортодоксальному» після закінчення холодної війни, це те, що МФІ підтримують НЦБ і наполягають, що він відображає норму серед індустріальних демократій (Граббель 2002).

Другий спосіб, яким чином функціонувало це стратегічне об'єднання, щоби не дати пропозиціям ДЛА втілитися у життя, — це посилення зв'язків міжнародних інституцій з польськими посадовцями. Один із консультантів, який працював у Світовому Банку на початку 1990-х радником Польщі і відігравав визначальну роль у процесі інституціоналізації НЦБ, був Роберт Л. Кларк<sup>19</sup>. Будучи довіреним радником Єви Слазинської-Чаревич (голови нагляду НБП), Кларк<sup>20</sup> формував зміст заяв та аргументи для захисту НБП від політичного тиску. Він дав зрозуміти посадовцям НБП, чим вони ризикують, якщо функції банківського нагляду, гіпотетично, заберуть у центрального банку<sup>21</sup>. Посадовці НБП своєю чергою використовували ці аргументи, щоб спробувати схилити їхніх внутрішніх критиків на свій бік. Цей спосіб допомоги включав зустрічі представників АМР США з посадовцями НБП (також і президента), аби підготувати їх до появи у Сеймі і впевнитися, що вони будуть компетентними і професійним у своїх поясненнях того, що НЦБ і низький рівень інфляції мають підтримуватися за рахунок досягнення конкурентних політичних цілей<sup>22</sup>.

Третій спосіб, до якого вдавалося стратегічне об'єднання задля дискредитації законопроекту ДЛА, — використання престижу ЄС для визначення розуміння того, на чому має базуватися відповідна політика, навіть без використання чіткої обумовленості. Президент Європейського монетарного інституту відвідав Польщу, аби розвіяти сумніви, що законопроект ДЛА було узгоджено з ЄС. На прес-конференції 1996 року у Національному банку Польщі барон Олександр Ламфалузі запевнив, що Польща «zasлуговує на довіру як партнер для членства у Європейському та Монетарному Союзах». Але він також наголосив на тому, що позиція президента НБП Гронкевич-Вальц збігається з його позицією і боротьба за нижчу інфляцію та НЦБ багато означитиме на шляху Польщі у приєднанні до Європи (*Polish Press Agency*, 17 вересня 1996 року)<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> 2000 року Кларк був партнером у юридичній компанії Bracewell and Patterson у Г'юстоні, штат Техас. З 1985 до 1992 року фінансовим інспектором валюти Сполучених Штатів. Сфера його правничої практики включала регулювання банківських холдингових компаній, банківського корпоративного права, федеральних регуляторних законів, регуляторних розслідувань і банківської безпеки.

<sup>20</sup> Авторське інтерв'ю з посадовцем польської ПБН.

<sup>21</sup> Авторське інтерв'ю з посадовцем АМР США А.

<sup>22</sup> Авторське інтерв'ю з посадовцем АМР США Б.

<sup>23</sup> *Polish Press Agency*, 17 вересня 1996 року.

Це не було зміною ЄС своїх попередніх пріоритетів, які надавали великої ваги досягненню Польщею скоріше Копенгагенських, ніж Маастрихтських критеріїв для країн-кандидатів. Польське членство в ЄС ще не було так чітко прив'язано до структури інститутів системи центрального банку. Водночас ця подія розвіяла сумніви з приводу заяв ДЛА, що нібито їхній законопроект більше відповідав нормам ЄС, ніж той, який підтримував Бальцерович. Ламфалузі чітко дав зрозуміти, на чьому боці він у цій суперечці, а отже, підтримав президента НБП. Це посилює її позицію перед критиками з Міністерства фінансів та Сейму, обмеживши цим набір аргументів, які вони могли задіяти. Адже тепер вони не могли спиратися на той аргумент, що ЄС може як підтримувати їхні пропозиції, так і бути проти.

Цей політичний конфлікт навколо НЦБ вирішили тим, що законопроект ДЛА «непомітно залишився без розгляду»<sup>24</sup>. Сейм із більшістю ДЛА/ПНП підтримав законопроект УС щодо інституційної реформи НЦБ. Мало того, прийняття нової польської конституції 1997 року ще більше посилює інституційну вагу НЦБ у Польщі. Насамкінець, після проведення 18-місячної кампанії проти НБП за запровадження нижчих відсоткових ставок Марек Белка відправив у відставку міністра фінансів Колодка.

У разі, якби не було міжнародної згоди на користь НЦБ (*легітимація*), і цієї міжнародної згоди не включили в польський політичний дискурс активним залученням міжнародних інституцій, дуже сумнівно, що суперечки навколо НЦБ закінчилися б так швидко, як це сталося. Найсильнішим аргументом до цієї тези стало те, що даний конфлікт припав на першу фазу реформи фінансового сектора, коли польські посадовці тією чи іншою мірою були відкриті для іноземної допомоги. Оскільки не було достатнього досвіду керувати ринковою економікою (*незадоволення політикою*), і Польща прагнула приєднатися до спільноти західних країн (*ідентичність*), міжнародні інституції витворили стратегічне об'єднання, яке пізніше стало захисником НЦБ (*внутрішні повноваження*). Уже на другій фазі реформ стає менш очевидним, чи були поради міжнародних інституцій такими вирішальними. Безсумнівно, іноземні радники допомагали узгоджувати аргументи на користь НБП, і — стосовно посадовців НБП — також істинним є те, що поборники НЦБ могли дістати перевагу у внутрішніх суперечках у будь-якому разі.

<sup>16</sup> *Financial Times*, 26 травня 1997 року.

## ПОЛЬСЬКЕ СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО ТА ОБУМОВЛЕНІСТЬ ЄС: ОПІР РЕЦЕПЦІ ПРАВИЛ

На виборах 2001 року польські виборці, вже скептично налаштовані щодо потенційних економічних наслідків від конкуренції на європейському ринку, обрали дві політичні партії аграрного спрямування до Сейму. Польська народна партія (ПНП) здобула 9% голосів і пізніше увійшла до панівної коаліції разом із Демократичним лівим альянсом (ДЛА). «Самооборона», партія євроскептичного спрямування, вперше потрапила у Сейм, набравши трохи більше 10% голосів виборців. Окрім цього, Ліга польських родин, партія, що виступала проти вступу до ЄС, здобула близько восьми відсотків голосів у Сеймі. Ще з початку перехідного періоду було зрозуміло, що польське аграрне лобі буде досить серйозним випробуванням для європейської інтеграції через власний розмір (20-30% польського населення залежне від доходів у аграрній сфері) та малу ефективність (лише близько 5% від польського ВВП), однак не було зрозуміло, у яких політичних формах це лобі виражатиметься.

Повідомлення ЄС про включення країн-кандидатів до Спільної сільськогосподарської політики (ССП) і польська відповідь на дану подію проливає світло на те, яким чином аграрне лобі виявлятиме власну силу в майбутньому (Європейська Комісія, 2002в). Пропозиція підтвердила те, чого вже боялися у Польщі: у ЄС, попри власну формальну ідеологію рівних прав для всіх членів, планували створити дворівневу систему всередині ССП. Спочатку реакція Польщі та інших країн ЦЄС була категорично негативною. Польський міністр закордонних справ Володимир Тимошевич згодом пом'якшив свою позицію, апелюючи до того, що Польща має робити все належне, щоби ввійти до ЄС 2004 року, як і було заплановано<sup>25</sup>. Однак заступник прем'єр-міністра Ярослав Калиновський, який також є і лідером ПНП та міністром сільського господарства, заявив: якщо в ЄС не схвалять їхніх пропозицій, то Польща підтримуватиме торгові мита на сільськогосподарську продукцію, яка надходить із ЄС.

На відміну від системи центрального банку, у якому перехідне об'єднання спромоглося інституціоналізувати НЦБ і стримувало натиск на монетарну політику, польське сільське господарство було неймовірно заполітизоване, навіть більше, ніж після десятиліття від початку перехідного періоду. Тільки-но політика ЄС у цій сфері ставала зрозумілішою, політизація набувала все більш антиєвропейських рис і загрожувала звести нанівець зусилля польської еліти переконати власний народ голосувати за

<sup>25</sup> *Agence France Press*, 22 лютого 2002 року.

приєднання до ЄС на референдумі 2003 року щодо членства Польщі в ЄС. Головним питанням, на яке я зверну увагу, — чому саме в аграрній сфері посилилася політизація. Я переконана, звертаючись до банківської сфери, що чотири гіпотези, зазначені раніше, можуть пояснити деякі варіанти, але не всі. Зумовлено це тим, що це не був процес соціального навчання, завдяки якому Польща врешті-решт прийняла норми ЄС щодо сільсько-господарських реформ, а, радше, процес обумовленості, й рівень реценції правил з боку ЄС був обмеженіший, ніж у ситуації з системою центрального банку.

## ПРОПОЗИЦІЇ ЄС І ПОЛЬСЬКА ВІДПОВІДЬ

ЄС запропонував перехідний підхід у питанні інтеграції нових членів у рамки ССП. Починаючи з 2004 року, фермери ЦСЄ отримували б прямі платежі на рівні 25 відсотків того, що отримують їхні колеги у Західній Європі. Відсоток збільшиться до рівня 30% 2005 року, 35 % 2006, і досягне західноєвропейського рівня 2013 року. Ці прямі платежі вираховано відповідно до рівня продуктивності. Чим вища продуктивність, тим більші субсидії. ЄС запропонував використовувати рівень продуктивності ЦСЄ за період 1995-1999 років як базовий для проведення розрахунків. Національні уряди дали дозвіл на отримання дотацій від ЄС, але на рівні не меншому, ніж той, що існує в ЄС.

Враховуючи подвійну і нерозвинену структуру сільського господарства ЦСЄ (тобто комерційне й для власного споживання), ЄС виправдовував цей перехідний підхід тим, що вищі рівні прямих платежів мотивуватимуть потрібну реструктуризацію на Сході. Крім цього, ЄС врахував і нерівності в купівельній спроможності між Сходом і Заходом, так само як і власні бюджетні обмеження, запроваджені у «Програмі 2000» для підтримки включення прямих платежів фермерам (Європейська Комісія 2002в)<sup>26</sup>. У зв'язку з залученням країн ЦСЄ до ССП субсидії ЄС спрямовувалися на перетворення ферм, призначених для власних потреб селян, на більш ринково орієнтовані. Насамкінець, щоб отримувати дотації від ЄС, Польща має без усіляких умов відкрити свій ринок для доступу європейських продуктів.

Польські політики спочатку заперечували ці пропозиції з багатьох причин. По-перше, вони стверджували, що це суперечить тому принципу, що всі країни-члени ЄС мають рівні права і привілеї. Ці домовленості за-

<sup>26</sup> ЄС планував витратити € 40.2 мільярда між 2004 та 2006, після чого бюджет ЄС мали переглянути. Це трохи менше, ніж було обумовлено на саміті ЄС у Берліні 1999 року, коли розширення планувалося всього на шість країн замість десяти.

грожують створенням двох класів членів ЄС. Нижчий рівень відшкодувань посилив рішення ЄС про використання періоду 1995–1999 років як базового для підрахунку субсидій, оскільки в ці роки спостерігався спад сільськогосподарської продукції в ЦСЄ, що було пов'язано з економічними труднощами перехідного періоду<sup>27</sup>. Німецькі чи французькі фермери можуть виробляти вдвічі чи втричі більше продукції на тій самій площі землі, що і їхні польські партнери, і відповідно до цієї логіки можуть отримувати пропорційно вищі субсидії. Такі диспропорції лише посилюють страхи польських фермерів, що їхні продукти не будуть конкурентоздатними щодо субсидованих продуктів із Західної Європи, і це своєю чергою може змусити багатьох польських фермерів до повного згортання виробництва. Крім того, попри запевняння ЄС про наміри субсидувати фермерів ЦСЄ на пропорційних рівнях, починаючи з 2013 року, ЄС наново ухвалюватиме власний бюджет 2006 року, тому немає гарантії, що така ж система збережеться у запропонованому вигляді.

Диспропорції в субсидіях були не єдиною темою дискусії. Незважаючи на те, що польські фермери 2002–2003 рр. виробили стільки, скільки були спроможні, водночас у ЄС вони стикалися з квотами на ввезення продукції. Мало того, що це була нечесна конкуренція, різні рівні субсидування могли суттєво зменшити польським фермерам засоби для існування. Приєднання до ЄС також означало б кінець преференційних позичок для витрат на техніку та продукцію<sup>28</sup>. Враховуючи такі обмеження, польські посадовці вказали на те, що було лицемірно з боку ЄС вести переговори віч-на-віч зі Світовою Організацією Торгівлі (СОТ) і переконувати цю організацію: виділення ЄС субсидій власним аграрним виробникам має на меті підтримку їхньої конкурентоспроможності, водночас повідомляючи країни ЦСЄ, що вони мають обмежити субсидії й інші форми допомоги своїм фермерам, щоб стати конкурентнішими<sup>29</sup>. Нерівність, викладена у пропозиції ЄС, виправдовувала заяви до польської громадськості з боку польських євроскептичних і націоналістичних політиків, що європейський проект експлуатує і загрожує підірвати століття польської традиції. Спостерігаючи, як мало ЄС зробив для захисту власної пропозиції, один із редакторів новин дивувався, чи справді посадовці ЄС «не зважали на те, що половина поляків виступає проти членства, і хотіли заплющити на це очі»<sup>30</sup>. Тобто замість впровадження відповідного інформаційного середовища, у даному разі (Вахудова 2001) аж до виборів у вересні 2001 року в Польщі і деінде, ЄС вперто перебував у полоні чи не найпотужнішої критики до себе.

<sup>27</sup> European Report, 2 лютого 2002 року.

<sup>28</sup> Polish News Bulletin, 14 лютого 2002 року.

<sup>29</sup> European Report, 13 лютого 2002 року.

<sup>30</sup> Economist, 18 лютого 2002 року.

Багато положень пропозиції ЄС щодо сільського господарства було відомо до їх офіційного оприлюднення у січні 2002 року. Однак переструктурування польських політичних інтересів почалося напередодні виборів у вересні 2001 року. Найтривожнішим стало те, що відповідно до результатів цих виборів близько 27% голосів виборців відійшли до партій євроскептичного спрямування.

Попри те, що найпоміркованіша серед євроскептичних партій (ПНП) перестала підтримувати вступ Польщі до ЄС перед референдумом у липні 2003 року, відчутнішим стала радикалізація польської громадської думки проти ЄС це виразилося у зростанні підтримки «Самооборони», яка головним чином поповнилася за рахунок колишніх виборців ПНП<sup>31</sup>. Напевне, через те, що багато виборців вважали ПНП занадто пасивною у обстоюванні польських інтересів сам на сам з ЄС, після виборів 2001 року підтримка «Самооборони» також зросла з 10-відсоткового рівня. Якби нові вибори відбувалися у липні 2003 року, наприклад, «Самооборона» набрала би приблизно 14%<sup>32</sup>. На виборах до Європейського парламенту в липні 2004 року підтримка євроскептичних партій стала досить відчутною з обранням Католицької національної партії (спрямування — проти ЄС) і Ліги польських родин, що здобули 15,9%, та «Самооборони» і 10,8% відповідно<sup>33</sup>.

## МОДИФІКОВАНИЙ КОНСТРУКТИВІСТСЬКИЙ ПІДХІД У ПОЯСНЕННІ ОПОРУ РЕЦЕПЦІЇ ПРАВИЛ

Наслідки формальної рецепції правил центрального банку і сільського господарства, фактично, були такими самими, навіть якщо вважати, що процес соціального навчання був основним у першому випадку, а обумовленість — в другому. Попри місцеву опозицію, польський уряд прийняв терміни приєднання до ЄС у грудні 2002 року із поправкою на збільшення фондів польського сільського господарства. Втім, зважаючи на ті політичні конфлікти, які виникли, наслідки для польського сільського господарства є більшими, ніж наслідки для системи центрального банку, оскільки міжнародні інституції (ЄС) у галузі сільського господарства позиціонували себе супротивниками об'єднаної внутрішньополітичної коаліції. На відміну від цього 1997 року стратегічне об'єднання гравців міжнародних інституцій і місцевих реформаторів інституціоналізувало НЦБ у

<sup>31</sup> Gazeta Wyborcza, 26 вересня 2001 року.

<sup>32</sup> Rzeczpospolita, 26 липня 2003 року.

<sup>33</sup> Візьміть до уваги, що результати виборів до Європейського парламенту не є пропорційним індикатором підтримки відповідних партій на національних виборах, тому що явка виборців зазвичай є значно нижчою. В липні 2004 року Польща не була винятком, явка виборців становила всього 21% від тих, хто міг брати участь.

Польщі та деполітизувало проблемне питання шляхом вилучення його з громадського обговорення з 1997 до 2001 років.

На відміну від інших секторів польського суспільства, польські селяни цілком підтримували падіння комуністичного режиму 1989 року і запровадження вільного ринкового підприємництва. Незабаром після макроекономічної стабілізації, що розпочалася 1990 року, і процесу, який включав лібералізацію цін, «їхній ентузіазм щодо вільного ринку раптово стих» (Ковальський, 1993, 349). Після цього реформа сільського господарства стала надзвичайно політизованою зі зростанням аграрних інтересів в уряді та ескалації конфлікту з ЄС навколо кращої інтеграції польських фермерів у чинні інституційні рамки Союзу.

Щоби показати, що чотири граничні умови мають стосунок до політичних наслідків у сільському господарстві, я маю довести: результатом протилежних наслідків стало б зменшення євроскептицизму і рівня політичного конфлікту навколо реформи сільського господарства щодо рівня початку 2002 року. Крім того, щоби витворити конструктивістський приклад, я маю показати, що зовсім інші умови можуть спричинити багаторівневу рецепцію правил, а отже, меншу політизацію сільського господарства радше через використання нормативних концепцій і створення стратегічних об'єднань, ніж завдяки матеріальним стимулам. Граничні умови частково пояснюють, чому ЄС зіткнувся з негативною реакцією польського аграрного лобі, однак вони не дають повного пояснення.

### *Невдоволення політикою*

Переконання цільових політиків може мати місце, якщо цільовий сектор перебуває у ситуації провалу політики і цільові гравці мають небагато ідей, яким чином здійснювати реформу.

Приклад сільського господарства підтверджує цю гіпотезу. Аграрний сектор мав багато спільного з комуністичним минулим, тому інтереси, що існували до цього, не були доступними для змін через аргументацію чи обговорення. Те, що Польща змогла в основному уникнути радянської колективізації, означало — приватна власність залишалася об'єднувальним принципом для польського селянства впродовж всієї холодної війни (Крок-Пашковська 2002, 15–16)<sup>34</sup>. Це пояснює, чому польське сільськогосподарське лобі було ще настільки великим 1989 року. Це також пояснює, чому перехід до ринкової економіки потребував обмеженої і не такої всеохопної реформи. На

<sup>34</sup> Існувала лише невелика кількість колективних господарств державної власності під час комуністичного режиму, але 76% серед 2 мільйонів польських ферм залишалися у власності сімей 1989 року.



відміну від системи центрального банку, в якому місцеві гравці були залежні від іноземної технічної експертизи, щоби змінити сектор, польське сільське господарство уже частково втілило ринкову логіку приватної власності, навіть якщо така соціальна структура існувала століттями.

### *Ідентичність*

Переконання матиме місце, якщо той, хто переконує, — член організації, в якій той, кого переконують, намагається набути членства або дістати схвалення.

Приклад із сільським господарством не підтверджує даної гіпотези. Незважаючи на загальне переконання у Польщі про місце їхньої країни в самому «серці Європи», це не змусило переконати польських політиків, що підхід ЄС щодо інтеграції сільського господарства країн ЦСЄ є прийнятним. Враховуючи інші проблемні сфери, Польща хотіла продемонструвати свою солідарність із західними країнами через рецепцію демократичних і капіталістичних правил<sup>35</sup>. Утім, Польща недостатньо реагувала на критику з боку ЄС свого провалу в реформуванні АПК.

Існують два можливі пояснення, чому в цьому разі ЄС не мав влади переконання, незважаючи на те, що ЄС мав виняткову роль у наданні згоди на членство Польщі серед країн європейської спільноти. По-перше, Польща розділена на тих, хто сприйнятливий до переконання з боку ЄС, бо вони вірять, що ЄС спроможний легітимізувати інституції, і тих, хто має націоналістичний, католицький світогляд, для яких не є цінністю членство в світській наддержаві. Попри існування такого поділу, польська відмова від зазначеної пропозиції щодо сільського господарства вийшла за межі цього поділу. Ті, для кого європейська пропозиція мала би бути найприйнятніша, з самого початку були проти, і через нерівність розподілу субсидій їх уже нічого не змогло переконати. Друге можливе пояснення приводить нас до третьої гіпотези.

### *Легітимація*

Переконання відбудеться, якщо той, хто переконує, діє за принципами, які сподівається передати цільовій державі.

Ця гіпотеза найкраще підходить у поясненні провалу ЄС щодо мобілізації польської політичної підтримки у стратегії свого розширення. ЄС

<sup>35</sup> Інші випадки включають оборонне планування, військово-цивільні відносини, політику у сфері центрального банку і реструктуризацію польських комерційних банків, що перебували у державній власності.

намагався запровадити інші стандарти щодо країн ЦСЄ, ніж ті, які він нав'язував країнам-членам. Власне, Польща очікує пожинати добрі фінансові вигоди від приєднання до ЄС, навіть у сільськогосподарській сфері. Наприклад, саме Польща мала отримати близько половини з-понад €40 мільярдів коштів, передбачених у бюджеті на розширення між 2004 та 2006 р. Чи не найбільша мета ЄС на початку 2002 року у питанні приєднання Польщі - з'ясувати, чи країна достатньо готова у плані управлінської здатності до прийняття такої кількості фінансових вливань. Один із досить сильних аргументів, який польські політики намагалися висувати як найголовніший, була теза, що пропозиція ЄС може створити дві групи членів ЄС, а отже, нечесну конкуренцію, а це досить лицемірно. Це надало польському аграрному лобі вагомий привід для критики пропозиції, озвученої ЄС. Подвійні стандарти ЄС зробили євроскептичні погляди переконливішими і послабили позиції прихильників євроінтеграції. Головним чином тому, що сільськогосподарська політика в Західній Європі досить сильно заполітизована, було неможливо для переговорників із ЄС діяти в межах нормативної відповідності, водночас не довівши ЄС до банкрутства.

### *Внутрішні повноваження*

Якщо припустити, що існують три попередні умови, тоді нормативна відповідність з попереднім результатом у переконанні, найімовірніше, матиме місце, якщо міжнародні інституції сприятимуть стратегічним транснаціональним об'єднанням з політичними гравцями у різних державах, які могли б забезпечити дотримання відповідної політики на місцях.

Ця гіпотеза частково підтверджується у випадку сільського господарства. Цілісність аграрного сектора на додачу до провалу ЄС у впровадженні політики, що відповідає нормативній відповідності, перешкодила можливості ЄС утворити стратегічне об'єднання, яке б включало місцевих гравців, що підтримують позицію ЄС. Для Європейського Союзу досить важко було заручитися підтримкою на місцевому рівні не тому, що вигоди для Польщі після вступу до ЄС великі (а вони такими і є), а тому, що це відкрито суперечило базовим принципам, на яких ґрунтується європейський проект. Дане твердження є риторично зрозумілим. Отже, міжнародні організації увесь час використовували недемократичні методи для досягнення окремих результатів. Питання в тому, чи ці суперечності є публічно відомими. Якщо так, то для місцевих політиків стає все важчим підтримувати ЄС (Гечу 2001).

Впровадження у Польщі такої політики, яка б відповідала вимогам ЄС щодо сільського господарства, ще має бути втілено. Втім, якщо це влад-

ться, то не буде зумовлено тим, що ЄС створив стратегічне об'єднання з тактикою переконання. Схоже на те, що ЄС цього разу потрібно буде вда-тися до застосування інших засобів впливу<sup>36</sup>. Якщо теоретична концепція, запропонована тут, правильна, це приведе до посилення політизації сіль-ськогогосподарської реформи і більшої негативної реакції проти ЄС.

## КОНКУРЕНТНІ ГІПОТЕЗИ

Є також і досить багато конкурентних гіпотез зі вступного розділу, які можуть пояснити відповідність норм у системі центрального банку та сільському господарстві. Більшість цих конкурентних гіпотез узято з мо-делі зовнішніх стимулів. Розглядаючи їх, я дійшла висновку, що, переважно, підхід з орієнтацією на процес відкидає центральність гіпоте-зи щодо соціального навчання, яку я обрала. Мало того, в тих межах, у яких міжнародні інституції мотивують матеріально, ці стимули не відпо-відають результатам, тут врахованим, — це незалежність центрального банку, в одному випадку, і відповідність нормам з політизацією проти ЄС — в іншому.

З моделей соціального навчання і засвоєння уроків я припустила, що переконання цільових гравців найчастіше відбувається в ситуації провалу політики, коли місцеві реформатори не впевнені, що далі чинити з рефор-мою (*незадоволення політикою*). Це відповідає гіпотезі моделі зовнішніх стимулів, яка стверджує, що рецепція правил зменшується зі збільшен-ням числа носіїв вето. Хоч ні працівників монобанку, ні фермерів не мож-на вважати інституційними носіями вето (хоча могли б вважати бюрократію чи зацікавлені бізнес-групи), однак їхня політична сила до-волі потужна. Хтось може припустити, що чиновницьких інтересів не було у випадку із системою центрального банку, тому що за державного соціалізму не було і «центрального банку» на кшталт тих, що існують у фінансовій системі вільного ринку. Скоріше, одразу після розпаду кому-нізму, Польща по суті створювала нову інституцію з новим набором норм. Але, втім, всі працівники польського монобанку зберегли свої посади при зміні комуністичного періоду на перехідний. Не відбувалося чистки по-тенційних носіїв вето. В даному разі радше згода працівників монобанку

<sup>36</sup> Невдовзі після того, як польські посадовці критикували пропозиції ЄС, висловлені 30 січ-ня, Комісар ЄС із розширення Гюнтер Вергойген сказав у інтерв'ю пресі, що «якщо Польща не прийме угоду, як вона є, країна може зіткнутися із затримкою в набутті членства» (*Sddeutsche Ze-itung*, 7 лютого 2002, 8). Вергойген також поскаржився, що польські політики — неначе «справ-жні злочинці», коли заявляють, що польські фермери будуть отримувати вигоди рівні тим, які от-римують у країнах-членах ЄС доти, як ЄС озвучив власні пропозиції (*Bloomberg News*, 30 січня 2002 року).

на політику міжнародних інституцій, а не відсутність носіїв вето полегшує рецепцію правил.

У галузі сільського господарства існувала відповідність нормам, хоча і в досить «неохочій» формі, незважаючи на міць аграрної опозиції. З іншого боку, коли беруть до відома рівень політизації проти ЄС щодо градаційного субсидування в межах ССП, політична міць скептиків може бути корисною у розумінні мобілізації політичних партій навколо проблеми захисту інтересів фермерів від ЄС. Отже, структурна цілісність польського сільськогосподарського сектора і зумовлена цим сукупність «носіїв вето» дає надмірну кількість пояснень, чому деякі політичні партії Польщі відкинули стратегію вирівнювання ЄС у межах ССП і навіть приєднання до ЄС.

З моделі соціального навчання я також припустила, що цільові гравці, які прагнуть підтримки з боку міжнародних інституцій, досить сприйнятливі для переконання (*ідентичність*). Інколи соціальна підтримка надається у формі членства в міжнародних інституціях. Дві можливі альтернативні гіпотези з моделі зовнішніх стимулів полягають у тому, що рецепція правил відбувається в проблемних сферах, де вже існують добре визначені правила і де міжнародна інституція загрожує не винагородити. Правда, що Бреттон-Вудські інституції і ЄС мали завищений набір очікувань щодо переваг НЦБ, також правда, що ні Світовий Банк, ні МВФ не намагалися прив'язати польську відповідність нормам до певних матеріальних стимулів чи членства. Мало того, ЄС ясно заявив, що досягнення Копенгагенських критеріїв є набагато важливішим, ніж Маастрихтських.

З огляду на сільське господарство, польські переговорники дали безумовну згоду щодо термінів приєднання до ЄС, включаючи градаційне субсидування для фермерів ЦСЄ. Ні добре розвинений набір норм, що керують ССП, ні матеріальні стимули, обіцяні з членством у ЄС, не зупинили радикалізацію проти ЄС деяких політичних партій у Польщі. Отже, тоді як стимули й асиметричність влади головним чином пояснюють польське бажання йти на компроміси в проблемному питанні субсидій, модель зовнішніх стимулів не окреслює всієї повноти політичних наслідків — зокрема популярності тих політичних партій у Польщі, які виступали проти членства Польщі в ЄС з тих позицій, що термін вступу був ще не на часі.

Третя гіпотеза обраного мною пояснення — також із моделі соціального навчання, і вона стверджує, що нормативна відповідність допомагає силі мотивування міжнародними інституціями (*легітимація*). Немає гіпотези всередині концепції обумовленості, яка звертається до цього питання. Це, втім, і є друга гіпотеза засвоєння уроків, що може пояснити обмаль боротьби всередині системи центрального банку і посиленої боротьби навколо сільського господарства. Гіпотеза «експертних товариств» з моделі засвоєння уроків стверджує, що рецепція правил збільшується з інституціоналізацією експертних порад у досліджуваній сфері політики.

Таким чином ми маємо знайти більше боротьби навколо сільського господарства, ніж навколо НЦБ, оскільки в той час відбувався крен у бік створення незалежності центрального банку по всьому світі, тоді ж як структура ССП характерна лише для ЄС і суперечить ідеології міжнародних інституцій, зокрема і СОТ.

Гіпотези *легітимізації й експертних товариств* подібно висловлюють ідею важливості процесу, завдяки якому цільові гравці починають сприймати нові норми як належне. Досвід *легітимізації*, втім, потужніший у поясненні варіацій між системою центрального банку і сільського господарства з двох причин. Польща відмовилася не від самих субсидій. Скоріше, від принципів нечесної згоди між дійсними і майбутніми членами ЄС. По-друге, попри те, що існувала все більша згода навколо НЦБ, польський дискурс навколо НЦБ ніколи різко не відрізнявся від згоди, досягнутої всередині 1990-х. Отже, засвоєння уроків було частиною процесу рецепції правил, коли Польща зіткнулася з гіперінфляцією. Але ясно, що не кожен засвоїв такий урок. Що було вирішальним у припиненні намагань політизувати НЦБ, то це образ політичних пропозицій від ДЛА-ПНП як нелегітимних.

Насамкінець, я стверджувала, що рецепція правил залежить від того, хто є переконувачем. Лише в разі, якщо цільові гравці політично зацікавлені як і у відповідних адміністраціях, так і всередині самої сфери проведення реформи, можна очікувати, що такі переконування витримують політичні наслідки (*внутрішні повноваження*). Це схоже на пояснення з моделі зовнішніх стимулів, яке висловлює припущення, що рецепція правил зростає зі збільшенням кількості і потужності місцевих промоутерів правил та рівня асиметрії в інформації, якою вони володіють. Перше розрізнення, яке я зробила між гіпотезами щодо політичної позиції переконувачів і гіпотезами зовнішніх стимулів, полягає в тому, що об'єднання, яке впроваджує реформи, не існувало до того. Скоріше це витвір міжнародних інституцій, які через переконання утворили внутрішню згоду навколо певного набору ідей. Будь-яка інформаційна асиметрія є також наслідком їхніх відносин з міжнародними організаціями. По-друге, «число» і «потуга» окремо виділені у моделі обумовленості (роблячи її складною, окрім ретроспективного погляду), щоб визначити, чи приведе об'єднання з певною структурою до впровадження відповідної політики.

Бреттон-Вудські інституції разом із АМР США і пізніше ЄС утворили польське об'єднання на підтримку НЦБ у час провалу політики за потреби соціальної підтримки та зв'язку між НЦБ і полегшенням легітимізації перенесення правил. Завдяки технічному перенесенню норм економісти і чиновники Національного Банку Польщі розвинули інформаційну асиметрію порівняно зі своїми місцевими опонентами. Неспроможність ЄС витворити прореформаторські об'єднання в сільському господарстві час-

тково пояснюється недостатнім впливом ЄС на перенесення строків польської внутрішньополітичної суперечки, щоби стримати розвиток настроїв, спрямованих проти ЄС.

Політики центрального банку і сільського господарства спочатку видаються недостатньо придатними для порівняння. Як відомо, це структурно різні проблемні сфери, у яких незалежність центрального банку видається технічною інституційною згодою, тоді ж як сільське господарство — захистом укорієних інтересів. Розуміючи, що НЦБ — світовий феномен, ми сподівалися, що Польща прийме цю норму. Водночас, сільське господарство схоже на універсально заполітизоване, тому що фермери Європи — і не тільки тут — зазвичай добре мобілізуються політично. Зважаючи на ці факти, чому події в Польщі не мають відображати такі загальні тенденції?

Одне із завдань цього розділу — показати, що польські політики не лише відображають глобальні тенденції, а й досить сильно з ними пов'язані. Відносини між місцевими політиками й міжнародними факторами, не є механічною відповіддю на ринковий тиск і матеріальні стимули, як це хочуть подати раціоналістичні пояснення політичного процесу. Там, де існують конкурентні погляди на політичну цінність НЦБ, міжнародні інституції, наприклад, можуть використати власну легітимність для нав'язування їхнього плану, маніпулюючи нормативними концепціями. Ось чому, попри недостатню кількість емпіричних доказів з приводу того, що НЦБ сприяє економічному процвітання, зараз існує глобальний тренд деполітизації монетарної політики.

Водночас, міжнародні інституції можуть ненавмисно створити нормативну концепцію, яка ускладнює нав'язування власних планів. Політизація європейського сільського господарства через ССП показує, що польські фермери використовуватимуть таку саму аргументаційну логіку проти ЄС, щоб обстояти власну позицію. Конструктивістська онтологія не є пояснювальною для розуміння всіх політичних наслідків. Звісно, в перехідній державі, де інтереси змінні, соціологічні уявлення висувають на перший план те, яким чином певні докази є переробленими чи відтвореними, насамперед, через аргументи, ніж через мотиви.

## РОЗДІЛ 10

### **Дослідження європеїзації на Сході і Заході: порівняльна оцінка**

*Адріанне Герітьє*

Як саме дослідження в галузі європеїзації у цій книзі, спрямовані на вивчення країн-кандидатів, відрізняються від досліджень європеїзації, проведених щодо країн-членів? До якої міри відрізняють ці дві лінії дослідження? У чому вони спільні? Які наріжні причини їх схожості та відмінності? Це питання, які буде порушено в цьому розділі. Я розпочну з огляду концепції європеїзації, як вона була розвинена у дослідженнях про старих країн-членів («європеїзація Заходу»), і окреслю її головні риси. Далі я намагатимуся зрозуміти різницю між європеїзацією Заходу і «європеїзацією Сходу», тобто дослідження європеїзації в країнах Центрально-Східної Європи (ЦСЄ). Я закінчу виокремленням спільних рис між дослідженнями європеїзації Заходу і європеїзації Сходу.

### **ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ: ТЛУМАЧЕННЯ, КОНЦЕПТИ І ТЕОРЕТИЧНІ ПОЯСНЕННЯ**

#### *Тлумачення*

Є три різні тлумачення європеїзації, які вживалися в літературі про дослідження Європейського Союзу (ЄС). Відповідно до першого тлумачення, європеїзація використовується як еквівалент європейській інтеграції. Власне, вона вказує на об'єднання національних компетенцій у різних сферах на наднаціональному рівні для залучення до спільного ведення політики. Ці дослідження описують і систематично пояснюють, чому все більше країн-членів залучаються в політичні й правничі процеси на європейському рівні. Найважливіші теорії, використовувани для опису і пояснення цих процесів, — неофункціоналізм (Гаас, 1994; Сандгольтц і Стоун Світ 2001), який наголошує на щодалі глибо-

шій інституціоналізації, наслідком чого є збільшення транснаціонального економічного обміну і зв'язків; а також ліберальна теорія міжурядової взаємодії (Моравчик 1998), яка зосереджується на умисному делегуванні національних повноважень творення політики інституціям ЄС.

Відповідно до другого тлумачення, європеїзація розглядається як вплив чітко визначених, індивідуальних заходів політики на сфери політики, політичний та адміністративний процеси і структуру країн-членів. Цей процес впливу не розглядають як механістичне одностороннє регулювання в країнах-членах з точки зору критеріїв відповідності до вимог політики ЄС. Радше, дане твердження розглядається як внесок окремої політики ЄС у національний процес вироблення політики, який потім ключові гравці використовують для підсилення політичної позиції в місцевих конфліктах, що підвищує їхні шанси в досягненні власних політичних цілей.

Це уявлення про європеїзацію, очевидно, включає намагання окремих країн-членів стратегічно впливати на формування певних політичних рішень ЄС у певних сферах, яким вони мають підпорядковуватися. Якщо це проходить успішно, такі спроби «завантаження догори» практик національної політики на європейський рівень економлять визначені суми коштів, які в іншому разі мали б витратитися на національному політичному чи адміністративному рівнях. Надалі така висхідна перспектива відмовляється від припущення про існування країн-членів як об'єднаних гравців і приділяє увагу тому факту, що субнаціональні публічні й приватні гравці можуть скористатися можливістю існування іншого місця дії на наднаціональному рівні з метою виходу з політичних глухих кутів на місцевому рівні. Звертаючись до наднаціональних гравців, вони перекладають свої цілі політики на європейський рівень, сподіваючись знайти на цьому рівні партнерів по об'єднанню (вертикальний вимір) (*Герітьє та ін. 1996; Герітьє та ін. 2001*).

Таке уявлення про європеїзацію, як вплив повноважень, здійснених одним ладом на інший, також концентрується на добровільному перенесенні політичних практик чи обопільному знанні про специфічні інструменти політики серед країн членів. Це може включати простий процес наслідування, у ході якого одна країна копіює політичні практики іншої через доведену успішність цієї політики; чи, альтернативно, може полягати в процесі соціального навчання, де в контексті умов транснаціонального вироблення політики чи транснаціональних мереж, відбувається обмін інформацією та аргументами, що згодом приводить до обопільної згоди щодо політичних цілей та засобів (горизонтальний вимір).



Третє уявлення про європеїзацію, насамкінець, окреслює європеїзацію в термінах впливу політик ЄС і цінностей «іншого світу», тобто не-членів ЄС. Воно стосується широкої варіації процесів, які прямо чи опосередковано виявляються у політичних стратегіях ЄС та економіці, соціальній та культурній сферах на політичних, економічних, соціальних і культурних процесах у Західній Європі. У цій книзі розглядається друге уявлення про європеїзацію, тобто вплив специфічних вимірів політики ЄС на політики країн-членів, адміністративні й політичні процеси та структури, які перебувають у центрі аналітичної уваги, а отже, є вихідними точками для подальших висловлювань.

### *Теоретичне підґрунтя*

Якими є пояснювальні чинники, причинні механізми і предмет пояснення, що представляють пояснювальні програми європейських досліджень Заходу, як зазначено вище? Поглянувши на вертикальний вимір, можна виділити аналітичні чинники, які перебувають у центрі пояснення результату європеїзації. Допускаючи ідентичні вимоги політики ЄС до всіх кандидатів під час дослідження і починаючи з припущення про раціональних стратегічних гравців, варто зазначити: існують різні групи факторів (незалежні змінні), серед яких вивчалися найважливіші, що впливають на наслідки європеїзації. Отже, увагу приділено таким факторам: чинні політичні практики у проблемних сферах досліджувано на предмет відповідності вимогам європейської політики; типи політик — на предмет їхньої специфічності чи стрижневого характеру, базових типів проблем, включаючи перерозподільні чи розподільні проблеми дилеми в'язня; досліджувано також питання координації. Важливим фактором також є інституційна політична й адміністративна структура країни-члена на національному й галузевому рівнях, тобто кількість формальних і фактичних носіїв вето, залучених до процесу. І, насамкінець, національні переконання, що переважають і характеризують чинні політичні практики у їхніх особливостях, які відповідають чи суперечать вимогам політики ЄС.

З точки зору результату європеїзації (залежна змінна), увага дослідження була сфокусована на політиках, на рівні результативності (законотворчі рішення чи зміна порядку), на результативності в короткострокових практичних заходах імплементації і на політичних наслідках середньо- і довготермінової перспективи поведінкового упорядкування цільових груп. Щодо природи змін, які склалися, політичні трансформації виміряні в поняттях типових паттернів, таких як освоєння, виконання нашвидкуруч, затрати, інновації (*Герітьє, 2001 б*). Увага

дослідження прикута й до того, як політичні вимоги ЄС, створюючи нові потреби для адміністративного процесу й організаційних вимірів чи надаючи перевагу певним національним гравцям більше, ніж іншим, принесли багато змін до існування адміністративних і політичних структур та процесів (Свердруп 2000). Отже, ці вимоги можуть мати доцентровий чи відцентровий наслідки на національні політичні й адміністративні структури (Кнілль 2001; Бьорзель 2002; Еліассен 1993; Егеберг 2001). Паттерни змін знову виміряно у поняттях типових паттернів, таких як освоєння, виконання нашвидкуруч, затрати, інновації. Інші дослідження вивчали вплив вимог європейської політики на залежні міждержавні зв'язки (Лемкуль 1999, Гаверланд 2000, Шмідт 2001) та інституції демократичної легітимації в країнах-членах (Ольсен 1995; Яхтенфухс і Колер-Кох 1996), або на цілісні державні структури (Ольсен 2002; Еберляйн і Гранде 2000).

Було залучено різні обумовлювальні механізми, аби пояснити зв'язок між різними незалежними та залежними змінними (Герітьє та ін. 2001; Кнілль і Лемкуль 2002; Ладрех 2000; Кнілль і Лендшоу 2000; Бьорзель і Ріссе 2003; Радаеллі 2000; Фолкнер 1998; Трайб 2003), аналітична плідність яких виявилася за окремих, добре визначених граничних умов. Перша теоретична лінія ґрунтується на підході щодо раціональної поведінки гравців і стверджує: гравці намагаються досягнути власних цілей політики у встановленому інституційному контексті, що має обмежені, але водночас допоміжні функції. Припустивши, що існує низький ступінь узгодженості політики, стверджується, що місцеві гравці, прихильні до схожих політик, використовуватимуть політичні вимоги ЄС як засіб посилити свої позиції у національних політичних конфліктах. Політичні вимоги ЄС можуть допомогти подолати опір формальних і фактичних місцевих носіїв вето, які за інших обставин заблокували б політичні реформи через додаткові витрати, яких вони зазнають. Як результат, в національній політиці можна досягнути змін.

Втім, аналізуючи вплив роздільного вкладу політики ЄС на національній політичній арені в таких поняттях, має бути враховано важливі часові послідовності циклів реформ на національному рівні та на рівні ЄС. Залежно від того, чи країна перебуває на стадії підготовки, проведення чи завершення реформи, вимоги ЄС можуть бути опорою для посилення ваги абсолютно різних гравців. Якщо, наприклад, у сфері зменшення державного регулювання країна X перебуває на стадії підготовки реформи, вимоги ЄС будуть посилювати позицію прихильників лібералізації. Якщо ж, з іншого боку, країна Y перебуває на стадії завершення реформи з посилення державної регуляторної політики, то вимоги до зменшення державного регулювання з боку ЄС викличуть

зворотну реакцію і збільшать політичну вагу партії, що виступає за посилення регуляції (Герітьє та ін. 2001).

Друга теоретична лінія, яка є дуже важливою у літературі про європеїзацію на заході, — історичний інституціоналізм, що доводить інерцію чинних політик та інституцій (Телен 1999; Магоні 2000; Пірсон 2001). Стверджується, що чинні національні політики сприйнятливі до впливу з боку ЄС, але лише до певної міри. Ця міра встановлюється «стійкістю» існуючих політик та інституцій, які закріпилися на шляху розвитку через збільшену віддачу та в результаті засвоєння й узгодження, тяжіють до стабільності і можуть бути змінені лише поступово. Керуючись цим аргументом, зміни, очікувані від тиску ЄС щодо вступу, в кращому разі будуть поверхневими. Країни-члени мали б «увібрати» вимоги ЄС щодо політики у власний політичний репертуар або ж нашвидкуруч додати елементи, підтримуючи старі інструменти здійснення політики, тобто робити т. зв. «нашарування» (Телен 1999). Лише за виняткових обставин країни-члени повністю замінять інструменти здійснення політики або візьмуться до інновацій.

Третя теоретична лінія в дослідженнях європеїзації на Заході концентрується як на вертикальному, так і на горизонтальному вимірах, відповідно — на соціалізації та засвоєнні (Радаеллі 1999; Бьорзель і Ріссе 2003; Чекель 2001; Шмідт 2001). Пояснюється це впливом європеїзації у контексті процесу соціалізації, тобто засвоєнні норм ЄС. Відгоди, як було визначено загальноприйняті норми поведінки, ці норми впливають на відповідну поведінку, тобто знову маємо норми поведінки, хоч тут і присутня небезпека тавтології<sup>1</sup>. Додаткову змінну, яка є незалежною щодо відповідної поведінки, мають ввести для пояснення, коли, тобто за яких визначених умов, має місце соціальне навчання. Такі умови можуть бути неясними щодо нагальної проблеми, існування авторитетних пояснювальних моделей чи ізолюваного інституційного контексту (Чекель 2001). Усі сприяють бажанню навчатися, тобто змінювати усталені переконання та вподобання на основі нової міжнародної інформації та нових аргументів (Ріссе 2000). Прикладом буде вищезгадана горизонтальна співпраця у міжнаціональних регулятивних мережах, наприклад, біотехнологічне регулювання. За таких умов стверджується, що навчання з'являється без будь-якого тиску чи зобов'язань від наднаціональних інституцій. З іншого боку, дуже суперечливим є те, чи матиме місце таке добровільне навчання в європеїзації, якщо потребують вирішення проблеми перерозподілу.

<sup>1</sup> Емпіричне визначення норм як фактору впливу досить важке, оскільки норми дуже часто незавершені, внутрішньо несумісні чи просто слабо встановлені. Крім того, вони можуть існувати, навіть якщо їх не виявлено (Ліхбах 2003).

Отже, беручи до уваги окремі типи політики чи проблемні типи, коли аналізуються процеси та наслідки європеїзації, вважаю їх важливим доказом у дослідженнях про європеїзацію. Найчастіше розглянуті проблемні типи — аналітичні, що розглядаються в теорії ігор. Оскільки вони відображають різнорідні конфігурації інтересів, то було враховано джерела потенційних політичних розбіжностей (Шарпф 1997). Отже, проблеми перерозподілу і проблема дилеми в'язня представляють ті проблематичні випадки, що відображають складнощі європеїзації, де проблеми співпраці, перерозподілу чи роздільні проблеми (без транскордонних наслідків) враховують безперешкодне впровадження.

Якщо подивитися на підґрунтя основних рис європеїзації на Заході, описаних вище, то які відмінності виникають, коли ми звернемося до європеїзації на Сході, що представлені дослідженнями у цій праці?

### ВІДМІННОСТІ МІЖ ЄВРОПЕЇЗАЦІЄЮ ЗАХОДУ ТА ЄВРОПЕЇЗАЦІЄЮ СХОДУ

Європеїзація Сходу та європеїзація Заходу досить відрізняються; однак вони також мають і спільні риси. Виходить, що відмінності, які, з точки зору європеїзації Заходу, є найразючішими, — найбільшою мірою пояснюють різними стартовими умовами, від яких відштовхуються дослідження європейської інтеграції Заходу та Сходу. Ці стартові умови — з одного боку, співіснування європеїзації Сходу з перехідними періодами країн ЦСЄ до демократичних політичних режимів і їхня трансформація у ринкову економіку; з іншого боку, це також зв'язок європеїзації Сходу з переговорами про вступ. Я стверджую, що ці визначальні умови відображають у своєрідних рисах європеїзаційні процеси в країнах, що вступають. Специфічні риси стосуються *рамок і типів* політик; вони також відображаються в окремих *процесуальних* рисах, наприклад, у *напрямі* впливу і *типах контролю, використовуваних у процесі імплементації*.

#### *Різні стартові ситуації*

Дослідження європеїзації на Сході збігаються із дослідженнями про перехід до демократії і перетворення державно зорієнтованих економік на ринкові. Вивчення перехідного переходу (серед багатьох інших Ельстер, Оффе, Пройсс 1998; Аг 1998) — важлива гілка досліджень, вони мають розглядатися окремо від досліджень європеїзації, представлених вище (Дімітрова, розділ 4). Однак збіги у цих двох напрямках

дослідження є такими очевидними, що їхня незалежність потребує врахування. ЄС відігравав у процесі переходу важливу роль у посиленні й прискоренні переходу до демократії та ринкової економіки. Він діяв як «труба», надаючи переходу певної форми (Шмідт, 2001)<sup>2</sup>.

У процесі європеїзації Заходу на відміну від решти країн ЄС не відігравав помітної ролі у підсиленні національних демократичних інститутів, які вже існували<sup>3</sup>. З іншого боку, можна сказати, що вступ скандинавських країн до ЄС підготував дискусії про демократичний перехід і доступ до інформації у процесі ухвалення рішень ЄС та привів до усталення таких процедур, що існують у Раді ЄС. Це говорить про важливий вплив країн-членів, які переносять власні традиції на політику європейського рівня «знизу-догори». Мало того, деякі старі країни-члени занепокоєні тим, що вплив ЄС може бути загрозою національним демократичним інституціям, які в них існують. Отже, наднаціональні механізми прийняття рішень можуть зменшити роль національних парламентів. З тих часів, як національні уряди залучені до процесу вироблення рішень у Раді чи комітетах, стало важче для національних парламентів проконтролювати ці рішення на рівні ухвалення рішень у власній країні.

Друга вирішальна умова, яка відрізняє європеїзацію сходу та європеїзацію заходу, — це переговори про вступ.

### *Результати переговорів про вступ*

Європеїзація Сходу по суті пов'язана із переговорами про вступ і надпотужними зовнішніми стимулами, пов'язаними із обумовленістю щодо членства в ЄС (Шіммельфенніг і Зедельмаер, розділ 1). Існує величезний тиск на країни, що прагнуть вступити до ЄС, з приводу рецепції правил політики ЄС, репції всього *acquis* без будь-яких «але». Так за екологічної політики потрібно прийняти понад 250 політичних регулювань, це «гірка пігулка, яку країни-кандидати мають проковтнути» (Андонова, розділ 7). Чи, як пише Гезер Граббе (розділ 6), цитуючи слова угорського посадовця: «вступити на будь-яких умовах краще, ніж зовсім не вступити». Враховуючи також і те, що переговори про вступ доволі обмежені у своїх

<sup>2</sup> Шмідт аналізує роль Європи в контексті повсюдного впливу економічної інтернаціоналізації на країни-члени (2001).

<sup>3</sup> Окрім Греції, Португалії та Іспанії, де Європейське Співтовариство мало позитивний вплив на встановлення демократії.

<sup>4</sup> Виняток — це ті перехідні періоди, які може бути досягнуто в процесі переговорів. Такі перехідні періоди дозволяють помітно затримувати впровадження *acquis*, але вони можуть стосуватися лише незначної частини усіх *acquis*. Більша частина *acquis*, відповідно до тих самих джерел, була прийнята «цілком». Особисті переговори, Він вам Акен, 21 листопада 2003.

рамках і ведуть їх представники виконавчої влади (див Сіззеніх, розділ 8), з'являється питання, наскільки вони користуватимуться підтримкою.

Зважаючи на результати розмов про вступ і сильні стимули, пов'язані з потенційним членством, чи може правомірно розглядатися відсутність перетворення як певна відповідь? За цих умов витрати на пристосування мають бути досить високими, а також (що мало ймовірно) бути під загрозою санкцій чи обіцяної мети (тобто членства), і це не дуже переконливо для мотивування зміни ситуації неузгодженості (див Шіммельфенніг, Енгерт і Кнобель, розділ 2). Мало того, враховуючи обставини відповідного демократичного та економічного переходу, схоже на те, що в перший період європеїзації зумовить значний рівень трансформацій, але не приведе до помітних політичних результатів, якщо не брати до уваги політичні впливи (Шіммельфенніг і Зедельмаєр, розділ 1).

Порівняно із загрозою виключення з процедури набуття членства повністю, як це було за європеїзації Сходу, невідповідність у європеїзації Заходу пов'язана з порівняно м'якими санкціями. Позитивні стимули, які складаються з обмежених у різних сферах монетарних і немонетарних вигод відповідно до заходів політики ЄС; негативні стимули можуть бути застосовані Європейською Комісією та Судом Європейських Спільнот у багатьох сферах політики, таких як структурна й аграрна політики, з причин нецільового використання коштів чи порушення права ЄС щодо конкуренції. Але ці санкції — позитивні чи негативні — дуже обмежені у різних сферах.

### *Широкі рамки досліджень європеїзації Сходу*

Знову-таки через зв'язок щодо переговорів про вступ, дослідження європеїзації Сходу є обширнішим у цьому підході, зважаючи на увесь *acquis* чи на всю сферу, наприклад сільськогосподарської, адміністративної, екологічної чи соціальної політик (див. відповідно Андонова, розділ 7; Епштайн, розділ 9; Джейкобі, розділ 5; Сіззеніх, розділ 8). Навіть сконцентрувавшись на сфері політики кризів тінь переговорів про вступ, опис відповідності у цих сферах показано в контексті усього *acquis* (реального та інституційного) тому, що Європейська Комісія оцінюватиме придатність до вступу у світлі усіх оцінок.

На відміну від цього — дослідження європеїзації Заходу фокусується лише на вузьких політичних сферах чи індивідуальних питаннях. Дослі-

<sup>5</sup> Систематичне порівняння відповідності серед усіх політичних сфер показує, що навіть формальна відповідність (перетворення) у певних сферах залишає бажати кращого у таких великих країнах-членах, як Німеччина, Франція та Італія (Бьорзель, 2002).

дження вивчають один або два заходи ЄС у близьких сферах політики і порушують питання, який вплив ці заходи мають на політики країн-членів та адміністративні чи політичні структури серед обмеженої кількості країн (Бьорзель 1999; Герітьє 1994, 1996; Кнілль, 2001; Лемкуль 1999). Лише у деяких останніх роботах було здійснено більшу кількість досліджень і враховано більшу кількість заходів і країн, використовуючи методи кореляційного та регресивного аналізу (Бьорзель 2003; Фолкнер 2002).

### *Типи політичних вимог*

*Більше інституційних умов у європеїзації Сходу.* Беручи до уваги зв'язок переговорів про вступ і базових початкових умов демократичного та економічного переходу, політичні вимоги ЄС, спрямовані країнам ЦСЄ, включають достатньо умов для зміни національних політичних, адміністративних і юридичних структур — іншими словами, прийняття інституційних *acquis* (Шіммельфенніг і Зедельмаєр, розділ 1), такі як інституці-оналізація прав людини (Шіммельфенніг, Енгерт і Кнобель, розділ 2) чи започаткування адміністративної реформи (Дімітрова, розділ 4). Цікаво, що навіть самостійні політики країни-кандидата розглядаються як двигуни для запровадження демократичних інститутів, це відзначено у сфері екологічної політики (Андонова, розділ 7).

У дослідженнях європеїзації Заходу такі очевидні вимоги щодо інституційних реформ встановлено лише за виняткових обставин. Такі рідкісні факти інституційних умов ЄС — наслідок зобов'язання щодо запровадження процедур, які дозволяли громадянськості мати доступ до інформації чи адміністративних документів, котрі торкаються доквілля; чи наслідки вимог щодо утворення незалежних регуляторних органів після лібералізації промисловості; чи за адміністративної політики — умов створення механізмів громадського залучення для імплементації структурних фондів.

*Проблемні типи і дослідження європеїзації Заходу.* Дослідження європеїзації Заходу порушують питання, яким чином специфіка окремої проблеми політики Спільноти пов'язана з легкістю чи труднощами у її запровадженні. За політики перерозподілу очікується, що опір впровадженню буде значним, оскільки переможені намагатимуться видозмінити цілі перерозподілу з метою зменшити витрати, що їх стосуються. З цього випливає таке: якщо гравці, які працюють над впровадженням, матимуть повну свободу дій, досягнення цілей політики перерозподілу не відбудеться, хіба що переможцям від заходів перерозподілу вдасться організуватися і наполягти на впровадженні (Прессман і Вілдавський 1984; Віндгофф-Герітьє 1980; Сіззеніх також наголошує на «факторах, які приваблюють», важливих для імплементації у соціальній політиці, розділ 8).

Інша політика чи проблемний тип, який має певні ризики отримати втраги — політики, взяті з проблем дилеми в'язня. Під час впровадження усі залучені гравці мають стимули для обману, а отже, гальмують впровадження досягнутих домовленостей, хіба що Європейська Комісія не запровадить реальних механізмів моніторингу. Наприклад, політика ЄС щодо дерегуляції запровадила об'єднаний ринок електроенергії з метою створення загального блага, адже вільний ринок міг дозволити вільний вихід на нові ринки підприємствам країн-членів. Однак національні уряди могли піддатися спокусі підтримувати старі чи запроваджувати нові заходи регуляції, які де-факто запобігають виходу на ринок новим суб'єктам (Коен і Герітьє 2004).

На відміну від цього, якщо політика перерозподілу впливає на усіх гравців майже однаково, а отже, немає переможених чи переможців, пристосування до умов ЄС стає гладшим. Приблизно так само відбувається і з проблемами співпраці, де всі гравці надають перевагу співпраці, а не її відсутності.

В той час як неймовірним здається те, що існують відмінності між дослідженнями європеїзації на Сході та Заході у питанні, — як окремі проблемні типи впливають на відповідність з європейськими умовами, — все ж досить помітно, що проблемний аспект відіграє незначну роль у європеїзації Сходу, як це представлено в даній праці, зокрема у важливості фактора значущості політики в імplementації вільного переміщення людей (Граббе, розділ 6). Це пов'язано з широтою рамок політики, які є центральними для досліджень європеїзації на Сході. Широкі рамки не сприяють виявленню аналітичних проблемних типів. Натомість, заради виявлення особливостей розподілу, перерозподілу, співпраці чи дилеми в'язня необхідно визначити засоби політик у досить вузькому та обмеженому сенсі (Снідал 1995).

### *Процес*

*Дорога з одностороннім рухом проти дороги з двостороннім рухом.* Подальша різниця між європеїзацією Сходу та європеїзацією Заходу полягає в тому, що європеїзація Заходу — це дорога з двостороннім рухом, коли питання стосується формування заходів політики ЄС, тоді як європеїзація Сходу більше схожа на дорогу з одностороннім рухом. Дослідження європеїзації Заходу, коли аналізувати вплив окремих заходів політики ЄС на політики країн-членів та політичні й адміністративні структури, також змінює дослідницьку перспективу на протилежну і вивчає, як кожній окремій країні-члену вдалося вплинути чи запропонувати заходи політики, якими вона керуватиметься. Далеко не всі політики ініціює Єв-



ропейська Комісія. Країни-члени часто намагаються вплинути на політичні плани Єврокомісії. Національні уряди чинять так, аби уникнути політичних чи інституційних витрат щодо пристосування. Вони залучаються у те, що ми називаємо «змаганням політичного регулювання», аби отримати привілейованіше становище у політичних планах Європейської Комісії і «завантажити нагору» окремі політичні практики на європейський рівень. Це показано в політиці довкілля, де різні законодавчі акти про довкілля зазнали впливу національних адміністрацій, оскільки авторів цих документів було запрошено Брюсселем для написання законопроектів з цих питань. Однак не завжди ті країни-члени, які є найвпливовішими у формуванні законопроектів Європейської Комісії, змінюють час і зміст впровадження політики замість «лідерів». Європейська Комісія піклується про те, щоб вплив однієї з країн-членів не став домінуючим (Герітьє та ін. 1994, 1996). Коротко кажучи, європеїзація Заходу — це дорога з двостороннім рухом зі зміною країн-членів, які функціонують як ініціатори політики.

Протилежне можемо бачити за європеїзації Сходу, якщо розглянути дослідження, представлені у цій праці. Існувало досить мало політичних ініціатив з боку країн, що вступають, які б сформували політики ЄС і були прийняті. Відповідно до інформації Європейської Комісії, переговори про вступ стосуються небагатьох положень і перехідних періодів для малої частини *acquis*<sup>6</sup>. Зважаючи на ситуацію демократичного й економічного переходу і результатів переговорів про вступ, не є сюрпризом, що європеїзація Сходу — дорога з одностороннім рухом.

*Процес: дослідження Комісією.* Інша риса, яка відрізняє європеїзацію Сходу від європеїзації Заходу — це те, що імплементація здається більшою мірою справою моніторингу і контролю Європейської Комісії у різних сферах політики. Навіть якщо формальні політичні умови туманні та невизначені, «безперервний процес моніторингу та безлічі документів, а також комунікація з Європейською Комісією» мають на меті визначити умови пристосування (Шіммельфенніг, Енгерт і Кнобель, розділ 2).

На відміну від цього, у європеїзації Заходу змагання за імплементацію як принцип можливе лише серед країн-членів. Тільки у виняткових випадках вони перебувають під прямим контролем і моніторингом Європейської Комісії. Це, зокрема, політика конкуренції, і, до певної міри, політика структурних фондів та сільськогосподарська політика. Знову ж, така різниця може розглядатися як базова відмінність у різних стартових умовах європеїзації Сходу, наприклад політичний і економічний перехід, який мотивує Європейську Комісію залучатися ближче і далі вивчати діяльність у всіх політичних сферах.

<sup>6</sup> Особисте спілкування, Вім Ван Акен, Флоренція, 22 листопада 2003.

Як висновок, різниця між європеїзацією Сходу і Заходу значною мірою зумовлена фундаментально різними умовами, з яких розпочалася європеїзація Сходу, такими як економічний і демократичний перехід, зв'язок з переговорами про вступ. Зосередження на широких рамках політик (Схід) на відміну від вужчого підходу (Захід), важливість інституційних очікувань (Схід) на відміну від нечастих інституційних вимог (Захід), дорога з одностороннім рухом щодо політик ЄС (Схід) на відміну від дороги з двостороннім рухом і можливістю як впливати, так і зазнати впливу (Захід), і порівняно частий контроль над імплементацією (Схід) на відміну до нечастого (Захід), — все це дуже пов'язано зі стартовою ситуацією на Сході.

Але також існують схожі риси між процесами європеїзації. Спеціальні механізми пояснюють пристосування і непристосування у дослідженнях європеїзації Заходу та Сходу приблизно однаково. Втім, тільки-но роль переговорів щодо зумовленості вступу і перехідних умов зменшуватиметься, механізми європеїзації Сходу і граничні умови все більше виявлятимуться у спосіб дуже схожий на той, що й у дослідженнях про європеїзацію Заходу. Щодо цього вже у даній праці представлено деякі випадки, що виявляють окремі умови, за яких стратегічні, предомінантні та зорієнтовні на ціль дії, з одного боку, і соціальне навчання, з іншого боку, впливають одне на одного (див., зокрема, Еппштайн, розділ 9)<sup>7</sup>.

Історичні інституціоналісти очікували на значну різницю між казуальними механізмами, що пояснюють європеїзацію. Але відтоді, як економічні та політичні умови у країнах ЦСЄ фундаментально трансформувалися, «негнучкість» політичних практик та інституційних традицій здається значно неможливішою.

<sup>7</sup> Однак, здається, що в аналізі різних наслідків політики центрального банку на відміну від сільськогосподарської політики в Польщі, де відбувалися різні казуальні механізми європеїзації, контрольна змінна була б достатньо важливою для результатів. Політика центрального банку є справою еліти, тоді як сільськогосподарська політика є справою переважної більшості польського населення.

**Висновки: вплив ЄС на країни-кандидати**

Франк Шіммельфенніг  
і Ульріх Зедельмаєр

Чому ми навчилися? Що керує європеїзацією Центральної та Східної Європи і за яких умов країни-нечлени приймають правила ЄС? Було перевірено три моделі впливу ЄС: модель зовнішніх стимулів, соціального навчання й винесення уроків у різноманітних сферах політики та країнах, — і ми прийшли, насамперед, до висновку, що вплив ЄС залежить від контексту, в якому ЄС використовує свої стимули.

У контексті *демократичної обумовленості* вплив ЄС залежить від внутрішніх умов у країнах-кандидатах. Вплив ЄС залишається досить обмеженим у цілій низці країн, в основному найнестабільніших і хитких демократіях. У демократичних країнах із найбільшими шансами на вступ стимули ЄС були непотрібні; у недемократичних країнах вони були неефективними. Такі розбіжності можуть пояснюватися в основному обов'язковими витратами, які уряд має виділяти в разі прийняття відповідних правил ЄС. Уряди, які боялися, що рецепція правил ЄС може підірвати їхню владу на національному рівні, не реагували на стимули з боку ЄС.

В контексті обумовленості *acquis* головною особливістю було те, чи ЄС ставив рецепцію правил умовою щодо вступу цих країн із чіткою вірогідністю перспективи членства. До того часу, як ЄС почав використовувати свою обумовленість, рецепція правил була обмеженою і вибірковою, але різко зросла тоді, коли було встановлено обумовленість. Отже, оскільки жодна з трьох моделей, деталізованих у першому розділі, повністю не пояснює європеїзації Центральної та Східної Європи, то зовнішні стимули, використовувані ЄС, можуть багато в чому пояснити вплив ЄС на країни-кандидати. Мало того, залежачи від контексту, більш обмежений набір факторів пояснює розбіжності у рецепції правил. Вірогідна обумовленість і затрати на приєднання — основні змінні в контексті демократич-

---

Ми дякуємо анонімним редакторам, Гвідо Швельнюсу й учасникам конференції «Зовнішнє урядування в Європейському Союзі» в Центрі Мангайма для європейських соціальних досліджень (МЕСД) та учасникам дослідницького семінару в МЕСД за їхні коментарі.

ної обумовленості. У контексті обумовленості *acquis* граничними умовами є вірогідна перспектива членства і вибір ЄС щодо визначення власних правил обов'язковими для членства, тоді як затрати на приєднання і носії вето пояснюють лише розбіжності в часі щодо рецепції правил.

Соціальне навчання і винесення уроків особливо доречні в контексті обумовленості *acquis*. Дві моделі пояснюють випадки рецепції правил за браку обумовленості з боку ЄС. Утім, за наявності обумовленості з боку ЄС вони пояснюють лише деякі аспекти процесу рецепції. Модель соціального навчання може пояснити політичні результати відповідності, а саме: чому рецепція правил супроводжується низьким рівнем суперечності на місцевому рівні. Модель винесення уроків допомагає нам зрозуміти, які правила обрали країни-нечлени, коли обумовленість не повністю визначила їхній вибір. Але навіть у такому разі рецепція правил в основному керується обумовленими зовнішніми стимулами з боку ЄС.

В цьому завершальному розділі ми проаналізуємо здобуті в окремих емпіричних розділах результати впливу ЄС на країни-кандидати ЦЄ у двох контекстах обумовленості з боку ЄС. Далі ми оцінимо вклад цих результатів у літературу на тему розширення ЄС, перехідного періоду, урядування ЄС, європеїзації та міжнародних організацій. Насамкінець, ми запропонуємо певні роздуми щодо майбутніх перспектив європеїзації в Центральній та Східній Європі, а також подальших досліджень у цій сфері.

## КОНТЕКСТИ ОБУМОВЛЕНОСТІ Й МОДЕЛІ ЄВРОПЕІЗАЦІЇ

Ми пропонуємо виокремити два основні контексти європеїзації Центральної та Східної Європи: демократичну обумовленість та обумовленість *acquis*. Перший стосується загальних правил ЄС щодо ліберальної демократії. У цій сфері ЄС запровадив обумовленість з самого початку перетворень у країнах ЦЄ. Другий стосується особливих правил *acquis communautaire* ЄС. У цьому контексті ЄС звернувся до обумовленості лише на пізнішій стадії, приблизно з 1995 року, коли почав роз'яснювати в досить чітких термінах зміст законодавства, що має бути прийнято країнами ЦЄ як передумова для членства. Раціональність виокремлення цих контекстів в основному є теоретичною. Ми стверджуємо, що в кожному з них різні процеси і фактори європеїзації є дійсними. Тоді як модель зовнішніх стимулів пояснює європеїзацію в обох контекстах, пояснювальна здатність альтернативних моделей і своєрідних факторів з-поміж них відрізняється.

Контексти обумовленості стосуються різних (традиційних) історичних етапів процесу європеїзації. На початку посткомуністичного пере-

хідного періоду в країнах ЦСЄ обумовленість ЄС була в основному *демократичною обумовленістю*: зовнішні стимули з боку ЄС пов'язано з фундаментальними політичними принципами ЄС, такими як права людини, ліберальна демократія, інститути ринкової економіки. Ці норми є фундаментальними не лише для ЄС, а й для всієї західної спільноти країн. Обумовленість ЄС, таким чином, поєднувалася із зусиллями інших організацій спільноти (НАТО, ОБСЄ, ОЕСР, Рада Європи) для підтримки демократизації і демократичної консолідації перехідних країн. Демократична обумовленість підготувала політичний ґрунт для процесу приєднання і перенесення більш специфічних правил ЄС. Головним зовнішнім стимулом демократичної обумовленості є, по-перше, створення інституційних зв'язків із ЄС, таких як угоди про асоціацію. До того ж, ЄС надавав фінансову та технічну допомогу для підтримки основних політичних умов. На другому етапі стимулом стало відкриття переговорів про вступ. Рішення про відкриття цих переговорів сигналізує, що ЄС вважає основні умови демократичної обумовленості забезпеченими. Навіть якщо Європейська Комісія далі стежитиме за ситуацією з демократією і правами людини та існує загроза, що переговори можуть бути припинені, демократична обумовленість стає другорядним пріоритетом.

*Обумовленість acquis* було запроваджено тоді, коли країни-кандидати почали готуватися до повного членства, що стало найбільшим стимулом для реєпції правил. У ситуації з країнами ЦСЄ ЄС сформулював досить сувору обумовленість *перед* вступом. Він не лише вимагав повної відповідності напередодні вступу, а й наполягав на відчутному прогресі з реєпцією *acquis* як передумові початку переговорів про вступ.

В принципі кожену країну ЦСЄ було залучено в різні часи та з різних питань в ці контексти європеїзації. Втім, для деяких країн, в основному передових демократій Центральної Європи, використання демократичної обумовленості майже не було потрібним. Інші ж іще не стали об'єктами обумовленості *acquis* (поки що), тому що вони не спромоглися прийняти базові ліберально-демократичні правила. Насамкінець, часова різниця між цими двома контекстами не завжди є ідеально визначеною. В багатьох випадках обумовленість *acquis* уже починає застосовуватися ще до того, як виконано демократичну обумовленість. У східному розширенні регуляторне вирівнювання (таке як процес, запущений Білою книгою 1995 року щодо реєпції внутрішніх ринкових правил) для асоційованих країн розпочалося, навіть попри критику ЄС авторитарної політики словацького уряду і недостійні захист прав меншин Балтійських країн.

## ДЕМОКРАТИЧНА ОБУМОВЛЕНІСТЬ

### *Пояснювальна здатність зовнішніх стимулів*

Зважаючи на загальні політичні правила ліберальної демократії, обумовленість ЄС застосовували з самого початку посткомуністичного перехідного періоду. А що наші випадки кажуть про релевантні умови та механізми рецепції правил в усьому контексті?

Загалом, зважаючи на високу вірогідність загроз (виключення) і обіцянок (членство), рівень затрат на урядову рецепцію є одним із найважливіших. Об'єкт винагороди, членство, є важливим у всіх аналізованих випадках. Приклади Туреччини і, до певної міри, західних Балканів виявили, втім, що обіцянки членства теж мають бути вірогідними. Коли ЄС офіційно надав Туреччині статус кандидата на членство і визначив, що рішення про вступ відповідатиме таким самим критеріям, що і для країн-кандидатів ЦСЄ, — це значно підвищило вірогідність обіцянки членства, яку було нормативно надано в Анкарському Договорі 1963 року. Цей підвищений рівень вірогідності багато зробив для хвилі ліберально-демократичних реформ у країні. В інших випадках вірогідність стосується переважно загрози виключення з переговорного процесу. У країнах, що запізнювалися в цьому питанні, рішення ЄС 1997 року щодо початку переговорів про вступ лише з п'ятьма країнами ЦСЄ (та Кіпром) розвіяло будь-які ілюзії щодо дешевого членства ЄС, які плекали державні еліти для заспокоєння своїх суспільств.

Однак навіть значні вигоди і вірогідність не гарантують рецепції правил. Вивчення опору демократії (Вахудова, 2003; Шіммельфенніг, Енгерт і Кнобель<sup>1</sup>) показують, що вигоди від членства в ЄС часто не збалансовують місцевих політичних затрат щодо відповідності демократичній обумовленості. Для цих урядів відповідність означала би позбавлення багатьох важелів впливу для збереження їхньої політичної влади. Втім, це стосується не лише авторитарних урядів. У Балтійських країнах, наприклад, страх, що громадянство і політичні права російськомовної меншості радикально змінять структуру електорату та підірвуть домінуючу позицію латвійських та естонських національних партій, був достатнім для збереження невідповідності. У таких випадках імовірність рецепції правил зростає лише тоді, коли затрати на рецепцію правил зменшуються (як наслідок повільної натуралізації і кра-

<sup>1</sup> Посилання на інші розділи в цій частині лише за ім'ям автора.

ху матеаріалізації «російського голосу»). На відміну від цього, інші чинники моделі зовнішніх стимулів, тобто різна визначеність та швидкість винагород, не впливають на вірогідність урядової рецепції правил якимсь значимим системним способом. І немає значення, чи демократична обумовленість концентрується на більш визначених правилах демократії і загальних правах людини, чи на менш визначених правах меншин. Уряди, попри можливість отримати значні винагороди, однак з більшими затратами на вступ, також не змогли впоратися, як це сталося з урядом Мечіара в Словаччині.

Але що буде, якщо місцеві затрати на рецепцію не зменшуватимуться? За таких обставин ґрунтовані на виборчих містах міжурядові домовленості самі по собі не є ефективними. Рецепція правил потребує нагальних політичних змін, таких як влада демократичних, орієнтованих на реформи політичних сил. Досить суперечливим є питання, чи ЄС у змозі значно впливати на такі політичні зміни шляхом підсилення демократичних партій та НУО і мобілізацією електорату (Шіммельфенніг, Енгерт і Кнобель 2003а; Вахудова 2004). На хвилі «другої демократизації» в Румунії, Болгарії, Словаччині, Хорватії і Сербії дуже важко сказати, чи електорат свідомо голосував за партії, які підтримують демократизацію та європейську інтеграцію, керуючись порадами і тиском ЄС та інших міжнародних організацій, чи вони змінили уряд, що їх не задовольняв, не звертаючи уваги на обумовленість з боку ЄС. Принаймні на виборах у цих країнах електорат в основному не зміг проголосувати за тих, кого підтримував ЄС (окрім Словаччини 2002 року). Це пояснюється тим, що виборці більше сконцентровані на діяльності уряду у вирішенні місцевих проблем, ніж на європейській інтеграції. Завдяки високій вірогідності обумовленості ЄС і високому резонансу демократичних норм Словаччина може бути чи не єдиною країною, де обумовленість із боку ЄС змусила демократичні партії співпрацювати для досягнення членства в ЄС і мобілізувати електорат на свою користь.

Наскільки ефективною в такому разі виявилася демократична обумовленість як стратегія для підсилення через винагороди? Аналіз прикладів із запізними реформами та демократизацією показує, що демократична обумовленість радше спрацює з часом — а не як результат вірогідних міжурядових домовленостей чи підсилення на місцевому рівні. Ширше бачення показує, що це було ні потрібно, ні достатньо для приведення цих країн до демократичних змін. Передові демократії регіону, такі як Угорщина, Польща, Чеська Республіка і Словенія почали демократизуватися й консолідувати свої демократії без впливу ЄС. Навіть якщо це і так, то є ризикованим наводити такі контрверсійні аргументи, припускаючи що ці країни поглиблювали б свої демократичні реформи і за браком демократичної обумовленості. В інших країнах регіону вимоги ЄС щодо демократичної обумовленості.

ратичної обумовленості не були достатніми для приведення цих країн до демократизації. Така невдача, напевне, відбувається, якщо суспільство не досить зацікавлене в членстві в ЄС, аби змістити свій авторитарний уряд, чи якщо автократія досить сконсолідована для тиску на демократичну опозицію чи для маніпуляції виборами. Типовим випадком є Білорусь. По-друге, винагорода від членства може бути дуже віддаленою, або обіцянка членства сприйнята як не дуже ймовірна. Це є додатковим фактором в успішних європейських країнах колишнього Радянського Союзу, таких як Україна чи Молдова. По-третє, демократична обумовленість ЄС буде неефективною у разі розвалу країн, особливо тих, що були охоплені етно-політичними конфліктами, таких як успішні країни колишньої Югославії. У нових випадках ЄС мав би йти далі, ніж просто підсилення через винагороду, і використовувати стратегії примусу та підтримки для позитивного впливу.

#### Альтернативні пояснення

Що дає модель соціального навчання та винесення уроків для пояснення рецепції правил у контексті демократичної обумовленості? Швельнюс і Шіммельфенніг, Енгерт та Кнобель у своїх розділах доходять спільних висновків, що легітимність умов ЄС не була придатною. Легітимація правил ЄС (демократичні норми поширені й упроваджені країнами-членами) не виробила більшої відповідності, ніж менша частина захисних норм, які залишилися поза *acquis*, і їх не повністю прийняли країни-члени. Ні ідентичність, ні резонанс не пояснює варіації в рецепції правил. Соціальна модель так само не в змозі пояснити відчутний вплив демократичної обумовленості з боку ЄС. Утім, резонанс правил може пояснити, який шлях демократичної обумовленості є найсприятливішим. У разі великого суспільного резонансу місцеве підсилення — можливе; у разі низького резонансу ЄС має покладатися на міжурядові домовленості.

У розділах про демократичну обумовленість чітко не перевіряють моделі винесення уроків щодо моделі зовнішніх стимулів. Утім, досить ясно те, що для авторитарних урядів регіону демократизація та забезпечення прав меншин — питання скоріше уникнення уроків, ніж їх винесення (Шіммельфенніг, Енгерт, Кнобель). Оскільки такий висновок можна зробити лише з досліджень впливу ЄС на запізнілі реформи, ці висновки ще мають бути верифіковані. В передових демокраціях регіону демократичні реформи і, до певної міри, права меншин забезпечені без особливих зовнішніх стимулів з боку ЄС, але краще пояснюються як результат винесення уроків (Швельнюс).



## ОБУМОВЛЕНІСТЬ *ACQUIS*

### *Пояснювальна здатність моделі зовнішніх стимулів*

Обумовленість *acquis* — контекст, за якого вплив ЄС, безсумнівно, превалює. Наші дослідження показують, що найважливішим висновком для вірогідності рецепції правил у цьому контексті є те, чи зробить ЄС ці правила об'єктом своєї обумовленості. Деінде ми спостерігаємо рецепцію правил навіть до роз'яснень ЄС щодо обумовленості, але це дуже вибірково. Однак, коли певна сфера стає об'єктом обумовленості ЄС, рецепція правил радикально зростає і набуває рис відповідності в різних країнах та сферах.

Як ми можемо пояснити вплив ЄС у цьому контексті? Ключовою умовою є вірогідне членство. Модель зовнішніх стимулів добре пояснює ці випадки, але не всі чинники, подані як релевантні, є важливими. Найважливіший чинник, який впливає на підрахунки витрат-вигод урядів країн ЦСЕ — це *вірогідність*, що ЄС винагородить рецепцію правил членством. Ця вірогідність відчутно зростає, коли починаються переговори.

Важливість витрат на рецепцію різко контрастує з контекстом демократичної обумовленості. Обумовленість *acquis* не стосується політичної системи і, власне, бази політичної влади, тому уряди в основному не мають боятися, що витрати на рецепцію правил у різних сферах можуть призвести до втрати їхньої влади. Витрати, найпевніше, не стануть перепорою. Мало того, коли встановлено вірогідну перспективу членства, витрати на прийняття в різних сферах політики зменшуються порівняно зі зростанням (збірних) вигод від членства, ніж у разі вигод у цій конкретній політичній сфері. Отже, *витрати на рецепцію* і місцеві *носії вето* не відіграють такої вирішальної ролі, як за демократичної обумовленості. У деяких ситуаціях вони пояснюють варіації у швидкості рецепції правил серед проблемних сфер і країн. Витрати на рецепцію і носії вето все ж часто впливають на *час* рецепції правил, але не призводять до систематичних змін у вірогідності власне рецепції правил.

У випадках, проаналізованих Беатою Сіззеніх і Гезер Граббе, великі витрати на рецепцію не мають негативного впливу на рецепцію правил. З точністю до навпаки в сфері соціальної політики набагато витратніші правила щодо підзаконного регулювання (такого, як охорона здоров'я і безпека на робочому місці) було прийнято повніше, ніж менш витратні правила щодо соціального діалогу. Що стосується вільного переміщення

людей, то поведінкову рецепцію правил здійснено щодо витратніших правил Шенгену, ніж щодо внутрішніх ринкових правил. Вейд Джейкобі і Ліліана Андонова вважають, що носії вето пояснюють різницю в *швидкості* рецепції правил. У Чеській Республіці регіоналізація зросла після того, як уряд Клауса пішов у відставку (див. також Брузіс 2003а). У сфері політики захисту довкілля опозиція з сектора енергетики в Польщі перешкодила прийняттю контрольних і адміністративних заходів, запропонованих ЄС, які мали би зменшити забруднення повітря. Це сталося на відміну від Чеської Республіки, де правила ЄС визначили в кінці 1990-х рр., коли ЄС прив'язав їх до обумовленості.

Подальші фактори, які деталізують модель зовнішніх стимулів, навіть меншою мірою і не так систематично пояснюють різницю у випадках, перевірених у цій праці. По-перше, коли з'являється обумовленість *acquis*, *визначеність* умов є доволі високою: ЄС викладає свої очікування в регулярних звітах про те, які правила мають бути прийняті, і деталізує, які подальші зусилля необхідні. Ясність правил ЄС, що є частиною обумовленості, й далі зростає в цьому контексті. По-друге, оскільки обумовленість *acquis* ЄС стосується більше умов членства, ніж, скажімо, асоціації, то *обсяг* винагород з боку ЄС порівняно великий і не відрізняється в цьому контексті. По-третє, оскільки наші висновки головним чином концентруються на країнах, включених у процес переговорів про вступ, який передбачає колективний вступ більшості кандидатів одночасно, то немає відчутної різниці в очікуваній *швидкості* винагород. Усе-таки ми можемо говорити, що різні етапи переговорного процесу мають варіації, зокрема, наскільки далеко просунулася країна в переговорах і чи може вона вважати себе передовою у вступі, чи пасе задніх.

Але у наших випадках стадія переговорного процесу не має систематичного впливу на відповідність. З одного боку, аналізуючи переговори, що наближуються до завершення, можна стверджувати: рецепція правил зростає у всіх найвитратніших сферах, у яких країни ЦСЄ відклали рецепцію. Це, наприклад, стосується Шенгенських правил в Угорщині та Польщі, як демонструє Гезер Граббе. З іншого боку, ми також спостерігаємо негативний вплив на рецепцію правил у країнах, які вважають себе передовими і не бояться виключення на пізніх стадіях переговорів щодо розширення. Антуанета Дімітрова наводить приклад реформи державної служби в Чеській Республіці, де рецепція правил була набагато меншою порівняно з вимогами ЄС, ніж у більшості країн, що перебували набагато далі від часу прийняття в члени. Водночас, ми бачили неймовірні зусилля у рецепції правил у країнах, які перебували набагато далі від часу вступу до ЄС, і їх було виногороджено «посередньо». Наприклад, напередодні зустрічі Європейської Ради в Гельсінкі 1999 року ЄС визначив особливі проблемні сфери, в яких рецепція правил стала об'єктом передумов для включення Руму-

нії та Болгарії у процес переговорів про вступ. Аналогічно Гезер Граббе показує, що ці дві країни доклали неабияких зусиль до імплементації Шенгенських правил, щоб ліквідувати візові вимоги з боку ЄС.

Якщо поглянути масштабніше, то ключовим фактором, який робить обумовленість з боку ЄС вірогідною, і, відповідно, приводить до збільшення рівня рецепції правил, не обов'язково є власне стадія переговорного процесу, а скоріше *значущість*, яку ЄС надає окремим сферам. Уряди країн ЦСЄ, знаючи, що Європейська Комісія і країни-члени відслідковують прийняття цих правил особливо ретельно, наділяють їх більшим значенням у питаннях розширення. Гравці ЄС чітко дали знати країнам ЦСЄ, що Шенгенські правила — ключова умова для членства (Граббе), тоді як частина Європейської Комісії та інші країни-члени відзначили, що в інших сферах навіть найкраща рецепція правил не буде такою визначальною для прийняття заключних рішень на переговорах. Це підтвердилося за соціальної політики (Сіззеніх) і, що, напевне, виглядає парадоксально, у розрізі постійних акцентів на потребах у розширенні адміністративних можливостей у галузі реформи державної служби (Дімітрова).

Модель зовнішніх стимулів більше підходить у поясненні панорамної картини впливу ЄС у контексті обумовленості *acquis*. Мало того, пояснювальна здатність цієї моделі оперує вузьким набором чинників, а основні граничні умови для рецепції правил — це перспектива вірогідного членства в ЄС і встановлення рецепції правил як умови для членства. Варіації в часі рецепції правил переважно пояснюються місцевими носіями вето і значущістю проблемної сфери для вступу.

### *Альтернативні пояснення*

Наскільки добре моделі альтернативного пояснення можуть бути застосованими у разі обумовленості *acquis*? Є три основні проблеми, навколо яких моделі подають конкурентні гіпотези: 1) важливість *легітимації правил*, яку модель соціального навчання відзначає як ключову для рецепції правил, але модель зовнішніх стимулів вважає непридатною; 2) часові періоди чи проблемні сфери, в яких з боку ЄС *обумовленості немає* і для яких модель зовнішніх стимулів не передбачає рецепції правил; 3) *форма рецепції правил*, для якої модель зовнішніх стимулів дає змогу країнам-кандидатам самим обирати менш витратні форми формальної рецепції правил (якщо це не помічено моніторингом ЄС), тоді як модель соціального навчання та винесення уроків розглядає більшу ймовірність поведінкової рецепції.

Наші висновки передбачають, що легітимація правил не є істотною для ймовірності рецепції правил. Рецепції правил не шкодить, коли затре-

бувана ЄС відповідність правилам стосується питань лише країн-кандидатів без будь-якого регулювання у форматі тет-а-тет з країнами-членами за участі ЄС. Це стосується, наприклад, адміністративних можливостей і реформи державної служби (Дімітрова), але такий спеціальний *«acquis для розширення»* найвідчутніший у контексті демократичної відповідності (Шіммельфенніг, Енгерт і Кнобель; Швельнюс). Ці результати також стосуються і тих проблемних сфер, де ЄС не грає за своїми власними правилами, відкладаючи вигоди від рецепції правил для нових членів. Це стосується, наприклад, періодів субсидування відповідно до Спільної сільськогосподарської політики (ССП) (Епштайн), перехідних періодів, які відкладають питання вільного руху робочої сили з нових країн-членів, чи членства в Шенгенській зоні, яке надалі залежатиме від окремих рішень країн-членів (Габбе). Насамкінець, у сферах, де імплементація і відповідність показали себе неоднозначно, таких як соціальна політика (Сіззеніх), підірвана легітимність не нашкодила рецепції правил.

Крім того, там, де легітимність правил не мала впливу на рецепцію правил із боку країн, що приєднуються, ми бачимо, що це зачепило інтереси країн-членів, тому вони мали безпрецедентну владу на переговорах про вступ. Коли країна-член ухиляється від виконання правил *acquis* через економічні чи фінансові причини, вона може лише запровадити певний перехідний період (як це було зроблено із виплатами ССП) і змушена вдатися до часткового скасування деяких актів, що стосуються країн-кандидатів (як у разі тривалих перехідних періодів для мобільності робочої сили, гарантованої для країн-членів, і для продажу землі, гарантованої для країн, що приєднуються)<sup>2</sup>.

Основною складністю для моделі зовнішніх стимулів протягом часових періодів чи в певних проблемних сферах є те, що обумовленості з боку ЄС немає. Рецепція правил без стимулів з боку ЄС має бути важливим підтвердженням альтернативних пояснень щодо впливу ЄС на країни-кандидати. Тоді як ширша картина пояснюється обмеженістю рецепції правил перед тим, як ЄС зробив контекст обумовленості *acquis* умовою для початку чи закінчення переговорів про вступ, ми все-таки можемо спостерігати деякі випадки рецепції правил, хоч і в половинчастих, вибіркових чи пристосованих формах. Отже, тільки-но стимули ЄС стають достатніми умовами для рецепції правил, перевершуючи всі альтернативні механізми, і ЄС забезпечує вірогідне членство, чітко роз'яснюючи вигоди, *стимули з боку ЄС перестають бути необхідними умовами для рецепції правил*.

Приклади такої рецепції правил, яка відбулася раніше обумовленості, включають прийняття регуляторних і контрольних правил проти забруд-

<sup>2</sup> Дякуємо одному з редакторів за доведення нам цієї точки зору.

нення повітря в Чеській Республіці (Андонова); регіоналізація Угорщини, яка розпочалася навіть раніше 1989 року, елементи політики в галузі охорони здоров'я в Угорщині і Чеській Республіці (обидва — Джейкобі); незалежність центрального банку в Польщі (Епштайн). Мало того, деякі висновки показують важливість моделі винесення уроків у випадках, коли модель зовнішніх стимулів передбачила рецепцію правил, але не визначила щодо яких особливих правил має відбуватися рецепція, оскільки вимоги ЄС залишають певний простір для вибору серед великої кількості доступних правил.

Ці результати надають важливі докази механізмів соціального навчання і винесення уроків. Після колапсу комунізму в країнах ЦСЄ широке сприйняття політичних провалів і потреба в заміні «старих» соціалістичних правил для прийняття нових правил у сферах, де їх раніше не існувало, створили сприятливі умови для обох механізмів. Утім, рецепція правил ЄС була набагато менш проникливою до запровадження обумовленості. Навіть у деяких випадках, коли вплив з-за закордону спричинив прийняття нових правил, цих правил не імпортували з ЄС. Польща, наприклад, обрала досвід США в регулюванні забруднення повітря, що базувався більше на економічних стимулах, ніж на технологічно орієнтованих регуляторних та контрольних важелях, застосовуваних у ЄС. В інших випадках правила не були особливими для практики ЄС. Наприклад, правила польської системи центрального банку переважно здійснено за участі МФІ (Епштайн).

Які чинники стали визначальними в питанні, чи будуть країни-кандидати імпортувати правила з ЄС? Наші висновки показують: якщо певні правила показати на практиці в ЄС чи окремих країнах-членах можливо, то набагато складніше чітко визначити, які чинники впливатимуть на вибір (і чи впливатимуть взагалі), а також які правила ЄС буде обрано. Більшість досліджень наголошують на присутності чи відсутності експертних товариств, які просувають правила ЄС, як ключового фактора. Присутність мереж експертів і посадовців в організаціях з центром у ЄС — важлива умова для перенесення правил ЄС, тоді як, наприклад, переважна присутність експертів МФІ (Міжнародних фінансових інституцій) з центром у США привела до прийняття іншої політики щодо чистоти атмосферного повітря в Польщі (Андонова). Співпраця посадовців країн ЦСЄ та експертів з партнерами ЄС також сприяла соціальному навчанню як у випадку польського центрального банку (Епштайн), так і посадовців міністерств, що опікуються внутрішніми справами в країнах ЦСЄ, які, на відміну від їхніх колег з міністерства закордонних справ чи кабінету міністрів, більше переймалися ідеями обґрунтування Шенгенських правил ЄС (Граббе). Існування таких експертних товариств саме по собі не є надійним фактором. Наприклад, на відміну від ранніх періодів, консультації

з експертами ЄС щодо політики в галузі охорони здоров'я мали незначний вплив на угорську політику після 1998 року (Джейкобі).

Наш розгляд звертається до іншої сфери, для якої підходять альтернативні пояснювальні моделі. З'ясовано, що тоді як модель зовнішніх стимулів відіграє важливу роль у процесі рецепції правил, альтернативні моделі йдуть пліч-о-пліч з іншими механізмами. Особливо там, де модель зовнішніх стимулів пояснює лише рецепцію правил чи не робить істотної відмінності у формах рецепції правил. Правила, прийняті через соціальне навчання чи винесення уроків, є менш суперечливими на місцевому рівні. Імплементация скоріше матиме наслідки у поведінковій рецепції та підтверженій відповідності.

Рейчел Епштайн показує, що незалежність центрального банку в Польщі, яку встановлено в результаті процесу соціального навчання, набула позитивного сприйняття й успішно захистилася від урядових атак широкою коаліцією суспільних гравців. На відміну від цього, примусовий процес, який призвів до рецепції сільськогосподарської політики, вилився у місцевий спротив і суперечки. Гезер Граббе показує, що соціальне навчання і винесення уроків посадовцями міністерств, що опікуються внутрішніми справами країн ЦСЄ, привели до поведінкової рецепції Шенгенських правил, не зачіпаючи міністерство закордонних справ та кабінет міністрів.

Як пояснимо далі, важливість рецепційних механізмів для форми рецепції правил і їх впровадження досить велика після того, як країни ЦСЄ стануть повноцінними членами. Правила, прийняті через процеси соціального навчання чи винесення уроків, мають сприяти підтверженій відповідності, формуючи місцевих стейкхолдерів. Рецепція правил, умотивована зовнішніми стимулами і переговорним процесом, викликатиме внутрішній спротив і незначну імплементацию без постійного моніторингу і загроз санкцій.

Підсумовуючи, треба зазначити: модель зовнішніх стимулів добре охоплює вплив з боку ЄС в контексті обумовленості *acquis*. Зовнішні стимули пояснюють, чому рецепція правил радикально підвищилася після запровадження з боку ЄС обумовленості, а також чому вона була частково й обмеженою до того. Втім, вони не можуть пояснити тих прикладів рецепції правил, що здійснені в більш ранній період. У цих прикладах соціальне навчання і/чи винесення уроків пояснюють рецепцію правил. Але чому рецепція правил не була поширенішою, зважаючи на велике невдоволення політикою, високу ідентифікацію із Західною Європою і загальний високий рівень легітимації західних правил та моделей? Є два можливі пояснення. По-перше, можна стверджувати, що соціальне навчання і винесення уроків потребують багато часу, а період між переходом і початком обумовленості *acquis* був замалим, щоб процес повністю завершився. Це пояснення, звісно, не є цілковито переконливим. У деяких випадках, опи-

саних у цій праці, часу для отримання позитивних результатів від соціального навчання та винесення уроків було доволі, не бракувало часу і щоб отримати різні результати рецепції правил ЄС. На відміну від цього, другий варіант пояснення може дати відповідь на запитання щодо варіацій у рецепції правил. Можливість перенесення правил ЄС була досить проблематичною, оскільки витрати на рецепцію часто були зависокі, носії вето чинили опір зовнішнім правилам, а резонанс був занижким. Такий розгляд підтверджує висновок про те, що за браку обумовленості *acquis*, європеїзація Центрально-Східної Європи була б обмеженою і частковою.

Останнє випробування для моделі зовнішніх стимулів ґрунтується на тому аргументі, що весь європеїзаційний процес включено у більший процес соціального навчання. Згідно з цим аргументом, рішення країн ЦСЄ здобути членство в ЄС — результат сильної ідентифікації з європейською міжнародною спільнотою і високий рівень легітимації європейського інтеграційного проекту. Вирівнювання переходу правил ЄС під час процесу приєднання могло бути віднесеним до «логіки наслідування, що базується на пошуку легітимації» (Маніокас 2002, 6)<sup>3</sup>. Втім, загалом погоджуючись із цим твердженням, все-таки для більшості країн-кандидатів бажання приєднатися до ЄС було підсумком їхнього «повернення до Європи», і цей факт залишається головною рисою європеїзаційного процесу, яку й досі не прояснено. По-перше, як ми і показали, ранній інтерес країн ЦСЄ до членства в ЄС не супроводжувався ранньою рецепцією правил ЄС. Скоріше, обумовленість *acquis* забезпечила необхідний зв'язок між цими двома явищами. По-друге, хоча й усі кандидати, зрештою, прийняли правила ЄС під час вступних переговорів, однак існували часові розбіжності та хиби. І це факт, який найкраще пояснює варіації місцевих затрат, носіїв вето та значущості, про що наголошено в моделі зовнішніх стимулів.

## ВНЕСОК ДО ЛІТЕРАТУРИ З ЦЬОЇ ТЕМИ

У вступному розділі ми припустили, що вивчення європеїзації в Центральній та Східній Європі може заповнити прогалини у декількох, пов'язаних з цією, темах. Яким же є наш головний внесок?

### Розширення

Наше дослідження підтвердило особливо важливі і міцні зв'язки між розширенням та європеїзацією в Центральній та Східній Європі. Розши-

<sup>3</sup> Дякуємо одному з редакторів за висловлену точку зору.

рення ЄС країнами ЦСЄ за своїм змістом є процесом європеїзації, масовим експортом правил ЄС. Відповідність фундаментальним ліберально-демократичним правилам ЄС є центральною передумовою для початку переговорів про приєднання з ЄС, а самі переговори переважно є процесом перенесення правил.

Мало того, наше дослідження показало, що розширення є основною рушійною силою і головною умовою ефективного експорту правил ЄС до регіону. Для країн ЦСЄ значні вигоди від членства в ЄС і сприйняття їхнього приєднання до ЄС залишалися головним пріоритетом і невід'ємною частиною політики та найсильнішим стимулом у реценції правил ЄС. Через брак політики розширення й обумовленості вступу експорт правил ЄС мав би обмежений, частковий і повільний характер, як було продемонстровано зразками рецепції правил без обумовленості. Значне перенесення правил ЄС не можна пояснити просто моделлю винесення уроків чи соціальним навчанням. Поширювалося незадоволення політикою в країнах ЦСЄ, і це приводило їхні уряди до пошуків альтернативних правил та рішень за кордоном. Самостійний пошук нових правил, однак, не додав упевненості, що вони шукатимуть правила ЄС (а не інших міжнародних організацій або національних держав) чи приймуть правила ЄС у випадках, якщо вони будуть витратними і незручними. Це потребувало вірогідних перспектив членства в ЄС і вірогідного зв'язку між членством та рецепцією правил задля того, щоб країни ЦСЄ сконцентрувалися на правилах ЄС і подолали місцеву інерцію та спротив.

Хтось може заявити, що для малих економік Центральної та Східної Європи надзвичайно важливо потрапити на *внутрішній ринок* ЄС, а отже, прийняти правила ЄС в односторонньому порядку навіть без перспективи вступу. Це є правильним щодо регуляторних продуктів, які, між іншим, представляють нетарифні бар'єри (НТБ) для товарів і послуг країн ЦСЄ. Рецепція правил ЄС нечленами, такими як Норвегія та Швейцарія, забезпечує значну кількість доказів цього процесу<sup>4</sup>. Втім, рецепція правил у контексті розширення йде набагато далі, ніж запровадження НТБ. Проаналізовані в цій праці проблеми європеїзації не були б настільки відчутними, якби вони стосувалися винятково ринкової інтеграції; серед іншого, це політичні права та права меншин, регіоналізація, реформа державної служби чи, в більш обмежений спосіб, системи центрального банку, сільського господарства, соціальної політики чи політики в галузі охорони довкілля.

<sup>4</sup> Ми дякуємо Андреасу Дюру за звернення нас до цієї думки.



*Перехідний період*

Що впливає з доліджень масового перенесення правил, керованого розширенням і переговорами про приєднання? Те, що перетворення колишніх комуністичних систем країн ЦСЄ не може буди адекватно зрозумілим без аналізу впливу з боку ЄС. Правильним є те, що загальний стан речей потребує змін. Щодо демократизації і консолідації ми віднайшли значний казуальний вплив ЄС лише на окрему групу країн: нестабільні демократії, які ще не сконсолідувалися. Як для передових демократій регіону, так і для сконсолідованих авторитарних і автократичних країн, місцеві фактори повністю пояснюють різні шляхи перехідного періоду. В цих групах країн демократична обумовленість ЄС була або надмірною, або неефективною. ЄС, на противагу, здійснив реальні зміни в країнах, які перебували між цими двома крайнощами.

По-перше, якщо місцеві витрати на прийняття для урядів стримувалися, вірогідність обіцянки членства і вірогідна загроза виключення з переговорів про членство забезпечували досить потужні стимули для уряду змінювати свої розрахунки витрат-вигод чи посилювати сили, орієнтовані на реформи всередині цих урядів. По-друге, ЄС «замкнувся» на демократичних реформах у нестабільних демократіях із урядовими альтернативами між реформаторськими ліберально-демократичними силами й антиреформаторськими авторитарними чи популістськими силами, роблячи набагато витратнішою для їхніх антиреформаторських опонентів можливість зміни курсу.

Вплив ЄС, звісно, йде далі демократизації і консолідації. Європеїзація передбачає далекоглядніші трансформації держави в Центральній та Східній Європі. Вивчення посткомуністичної трансформації в цілому апелює до того факту, що перехідний період у регіоні був не лише політичним переходом від комуністичної диктатури до демократії, а також економічним переходом від соціалістичної планової адміністративної економіки до капіталістичної ринкової економіки; переходом міжнародної політики з радянського превалювання до державної автономії; і в багатьох випадках територіального переходу від мультинаціональної держави до відновленої національної держави.

Європеїзація вплинула, доповнила і, до певної міри, змінила всі виміри посткомуністичного переходу неоднорідно. По-перше, вона продовжила демократичну консолідацію в нестабільних демократіях регіону, підірвавши водночас демократичний і парламентський процес у країнах-кандидатах шляхом нав'язування великої кількості законопроектів (Іннес 2002а).

По-друге, інтеграція країн ЦСЄ на внутрішній ринок ЄС допомогла просуванню капіталістичної ринкової економіки. Водночас ЄС не лише переніс ринково-викривлені правила (зокрема в сільському господарстві) в країни ЦСЄ, а й також доповнив ринки інституціями «регуляторної дер-

жави» (Меджон 1996; Макгован і Воллас 1996) як на національному, так і на європейському рівнях. Як наслідок, ринки країн ЦСЄ стали регульованішими і їх адміністрування більше керувалося регуляторною політикою (такі сфери, як охорона довкілля та захист прав споживачів, регіональна політика і політика конкурентності); це все супроводжувалося створенням і діяльністю більшої кількості регуляторних інститутів, ніж після розпаду командної економіки і під впливом МФІ (Гжимала-Буссе та Іннес 2003; Маніюкас 2002).

По-третє, інтеграція в ЄС (разом із інтеграцією до НАТО) змінила спектр російського попиту на товари. Втім, вступ до ЄС виявився надзвичайно асиметричним процесом і включав відчутні втрати для автономії політичного ладу Центральної та Східної Європи. Аналогічно нові або відновлені національні держави, які з'явилися на руїнах багатонаціональних комуністичних країн, зараз перебувають на шляху інтеграції до іншого багатонаціонального і багаторівневого державного ладу.

Таким чином, будь-яке вивчення перехідного періоду обмежене місцевим процесом і результатами, а прагнення знайти паралельні процеси європеїзації не зможе охопити комплексної, інколи суперечливої трансформації держави в Центральній та Східній Європі. Наші висновки полягають у тому, що ЄС як гравець є значущим, однак його вплив залежить від контексту, мало того, з'являються сумніви щодо доцільності застосування для постсоціалістичного перехідного періоду як гравце-центристського, так і структуралістського підходів. Як мінімум, ми стверджуємо, що кожна сторона в цій суперечці має докласти більше зусиль для включення ЄС у пояснювальні концепти. Гравецько-центристська модель стратегічного ухвалення рішень, яка домінувала в дебатах на ранніх стадіях демократичного переходу (див., зокрема, Пшеворський 1992), має включити вірогідність і обсяг винагород з боку ЄС для повного розуміння політики демократичної консолідації і формування засад ринку. Прихильники структуралістського підходу схильні вважати серйозним вплив попередніх структурних умов, щоправда, невідомо, чи стосується це соціалістичної спадщини (зокрема Джовітт 1992), способів вивільнення (зокрема Карл і Шміттер 1991; Манк і Лефф 1997), чи внутрішніх макроекономічних умов (зокрема Гаггард і Кауфман 1997). Ці пояснення є прийнятними не лише розцінюючи ЄС як частину структурного контексту, а й концептуалізуючи динаміку природи обумовленості ЄС як для матеріальних, так і для інституційних структур, у яких здійснює свою діяльність уряд чи інші місцеві гравці. Включення ЄС як гравця, що має владу модифікувати чинні інституційні структури і створювати нові, тобто інтеграція гравецько- і структурноорієнтованих підходів, — єдиний можливий вихід для трансформаційних досліджень у їхніх аналізах.

<sup>5</sup> Ми дякуємо Сабіні Авдагіч за допомогу в з'ясуванні цього питання.

## Урядування ЄС

Урядування ЄС у процесі розширення майже не схоже на «нове» чи «мережеве» урядування, як стверджують у певній літературі для характеристики широкого діапазону урядування всередині ЄС (Айзінг і Колер-Кох 1999, 275) і навіть для зовнішніх відносин ЄС (Фільтенборг, Гензле, Йоханссон 2002). Урядування ЄС щодо країн, котрі приєднуються, показує багато базових рис «старого урядування», включаючи вертикальний контроль, регулювання та управління. Хоч урядування і не ґрунтується на ієрархічних зв'язках, будучи за межами правової системи ЄС щодо створення правил та їх упровадження, велика асиметричність зв'язків між інсайдерами та аутсайдерами надає ЄС такий рівень влади, який не захоочує відносин тет-а-тет ні між країнами-членами ЄС, ні з іншими зовнішніми гравцями.

Переговори про вступ є «переговорами» лише за назвою. Вони починаються зі заздалегідь встановлених і необговорюваних формальних правил, визначених самими країнами-членами. Рамки для змін забороняють обговорення перехідних періодів. Скоріше, «переговори» дають можливість ЄС пояснити свої організаційні правила для представників інших країн і розказати їм, що вони повинні робити для прийняття цих правил.

Мало того, урядування ЄС у процесі розширення керується бюрократичними гравцями, міжурядовими і міжбізнесовими відносинами та нисхідними процесами перенесення правил. Усередині ЄС урядові і наднаціональні бюрократії мають великий ступінь автономності у питаннях розширення. По-перше, роль громадськості є дуже обмеженою. Зважаючи на поширений скептицизм громадської думки ЄС щодо розширення, уряди ЄС по суті не піддаються громадському тиску з приводу врахування інтересів нечленів ЄС. З іншого боку, цей скептицизм не пов'язаний з цілями розширення (див. зокрема Гарріс 2002). По-друге, норми і політики ЄС загалом передаються нисхідним способом до інших країн. У своїх відносинах з країнами-кандидатами ЄС в основному покладається на міжурядові переговори. Він дозволяє центральним урядам і бюрократіям доручати імплементацію правил ЄС (Габбе, 2001а). Навіть у соціальній політиці, де присутні транснаціональні мережі, а суспільні гравці відіграють важливу роль (особливо у питаннях соціального діалогу), їхній вплив недостатній (Сіззеніх, розділ 8; Сіззеніх 2000б).

## Європеїзація

У вступному розділі ми ставили питання, чи європеїзація Центральної та Східної Європи відрізняється від європеїзації в країнах-членах і чи вивчення «європеїзації Сходу» може пролити світло на теоретичні дебати

про механізми й умови місцевих змін, стимульованих з боку ЄС. Насамперед, ми маємо почати із застереження. Країни ЦСЄ досі перебувають на ранній стадії процесу європеїзації. Тому ми найчастіше спостерігаємо формальну, правову та інституційну рецепцію правил ЄС, ніж їхню імплементацію. Сумно те, що обумовленість вступом, як інструмент, якою ЄС на даний момент не має у своїх відносинах з країнами-членами, витворює значні відмінності в процесі та умовах європеїзації (Герітьє).

По-перше, домінантна логіка моделі зовнішніх стимулів підкріплює «гравецько-центристський підхід раціонального вибору» для вивчення європеїзації, який висуває на перший план зміну можливостей та інтересів і перерозподілу ресурсів як головного механізму місцевих змін (Герітьє 2001а, 3). На відміну від цього, наше порівняльне дослідження не приділило значної уваги «інституційноцентристському», соціологічному, інституціоналістському чи конструктивістському підходам з їхнім наголосом на логіці придатності, ідентифікації і резонансу (Бьорзель і Піссе 2003, 66; Герітьє 2001а, 3-5). Є доведеним фактом те, що рецепція правил ЄС у контексті обумовленості вступу з його супровідним великим адаптаційним тиском була швидкою і, загалом, підтверджувала раціоналістські очікування, де соціологічний та історичний інституціоналізм передбачав більшу інерцію (Бьорзель і Піссе 2003, 70).

По-друге, найбільш стримувальним фактором, на якому наголошувалося в раціональному аналізі європеїзації, були місцеві структури, визначені як носії чи гравці вето, що відігравали лише допоміжну роль у процесі приєднання. В контексті демократичної обумовленості, витрати на рецепцію урядом були першорядними; в контексті обумовленості *acquis* носії вето впливали на швидкість, але не на вірогідність рецепції правил. Напевне, високі зиски і часовий тиск приєднання значно скоротили каузальний вплив носіїв вето чи інших проміжних місцевих структур. Подібно до цього інституційна спадщина, особливості національних традицій чи ситуацій вплинули так, що правила ЄС стали настільки гнучкими, аби залишався простір для маневру. Мало того, окрім різниць між демократичною обумовленістю та обумовленістю *acquis* ми не виявили систематичних розбіжностей між типами політики і механізмами та результатами європеїзації (Кнілль і Лемкуль 2002). Отже, для названих контекстів обумовленості вступу наші висновки йдуть у розріз із думками, викладеними у літературі про європеїзацію, які висувають на перший план придатність місцевих інституційних чинників та інституційну інерцію.

Чи можемо ми визначити слабкі казуальні механізми придатності місцевих структур для надмірного впливу обумовленості власне вступу, чи це (також) результат одночасних системних трансформацій у країнах ЦСЄ, які скоротили інституційну інерцію (Герітьє)? Відповідь на це питання потребує зваженого порівняльного аналізу європеїзації Централь-

ної та Східної Європи зі, скажімо, країнами-кандидатами ЄЗВТ (Європейської зони вільної торгівлі), що мають стабільні політичні інституції. Наш аналіз демократичної обумовленості, як мінімум, передбачає, що інерція була мало придатною, порівнюючи її з вірогідністю та адаптивністю витрат на вступну обумовленість. З одного боку, турецькі недосконалі політичні інституції почали змінюватися порівняно швидко, коли перспектива членства стала вірогідною; з іншого боку, словацький уряд Мечіара залишився при своїх авторитарних практиках (через бажання залишитись при владі), хоча ці практики було впроваджено лише недавно.

Насамкінець, здається зрозумілим, що якби європеїзація Центральної та Східної Європи набрала набагато більших обертів, ніж у країнах-членах, вона також спровокувала би більш гомогенні та конвергенційні результати. Однак для підтримки цього припущення ми потребуємо не лише порівняльного дослідження Сходу та Заходу, а й довшого часового проміжку для аналізу.

### *Міжнародні інституції*

На теоретичному рівні висновки для «європеїзації» також потребують узагальненого вивчення міжнародних інституційних результатів, адже там, де існує широка підтримка раціонально-інституційних пояснень міжнародних інституційних впливів на місцеві зміни, такі висновки зменшують казуальну роль місцевих проміжних змінних.

Точніше вони надають докази суперечок про результативність міжнародної обумовленості. На відміну від літератури, яка в цілому неоднорідно розглядає результативність обумовленості МФІ, наші погляди містять менш амбівалентні складові. Втім, тут немає жодних теоретичних протиріч. Те, що вступна обумовленість ЄС була настільки результативною, пояснюється саме тими умовами, яких бракує в обумовленості МФІ. По-перше, обсяг вигод був значно вищим, оскільки членство в ЄС і кредити МФІ важко порівняти. По-друге, перехресної обумовленості з боку ЄС не було. В цілому, альтернативи для країн ЦСЄ, окрім членства в ЄС, не існувало. Мало того, в контексті демократичної обумовленості інші привабливі міжнародні організації, такі як НАТО, висунули аналогічні умови. По-третє, той факт, що східне розширення було витратним для ЄС і, на відміну від кредитів МФІ, зважаючи на мету Європейського Союзу, не стало основою його діяльності, посилював вірогідність обумовленості.

## МАЙБУТНІ ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОПЕІЗАЦІЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Головним висновком цієї праці є те, що в контексті обумовленості щодо вступу ЄС здійснив колосальний вплив на європеїзацію Центральної та Східної Європи; і це стало результатом обсягу вигод, які ніс із собою вступ до ЄС країн-кандидатів, так само як і вплив вірогідності обумовленості ЄС. Ці висновки одночасно порушують питання на майбутнє: що станеться після вступу, коли інструменти європеїзації будуть більше не доступні? Оскільки кандидати вже приєдналися до ЄС, вони пожинають плоди вигод від членства і не можуть бути змушені приймати норми ЄС за допомогою стимулів обумовленості. Чи цей подальший контекст зменшуватиме швидкість, зупинятиме чи навіть повертатиме назад процес європеїзації в країнах ЦСЄ? Це не лише питання практичної важливості, а й випробування для майбутніх досліджень європеїзації цього регіону.

Все-таки в світлі нашого дослідження постає багато цікавих проблем. По-перше, багато правил ЄС було перенесено в національне законодавство лише формально, але повністю їх ще не впроваджено. З того часу, як рецепцію правил визначали переважно зовнішні стимули, брак цих стимулів мав би значно пригальмувати чи навіть заморозити імплементаційний процес.

По-друге, без високих умовних зовнішніх вигод місцеві структури, такі як носії вето і резонанс, а також витрати на рецепцію знову матимуть казуальний вплив. Він буде особливо помітний тому, що рецепція правил через зовнішні стимули викликатиме більше суперечок, ніж у результаті соціального навчання та винесення уроків.

По-третє, багато виробників політики чи «головних виконавців», які відповідальні за швидке перенесення правил ЄС, обізнані у справах ЄС і найбільше перейняті соціальним навчанням, переїдуть до Брюсселя для вираження інтересів країн-членів в організаціях ЄС.

По-четверте, нові країни-члени можуть не хотіти прийняти подальші правила «*acquis* щодо розширення», спеціально розроблені для країн, що приєдналися, але не застосовані до давніх країн-членів. До того ж, як ми знаємо з британського та іспанського досвіду, приєднання має справу з нечесними вказівками, які змушують нових членів витратити перші роки після приєднання на спроби винести на повторне обговорення ті положення, які, на їхню думку, є несправедливими. За всіх цих обставин, короткострокова результативність перенесення правил у контексті обумовленості може зіткнутися з середньостроковою перспективою нерезультативності впровадження.

Поки що брак обумовленості не обов'язково виливається в стагнацію чи занепад європеїзації, якщо інші механізми ефективно заміняють зовнішні стимули. По-перше, у сферах регулярного *acquis* нові країни-члени, порівняно з давніми членами, стануть об'єктами деяких невідповідних процедур, таких як контроль над порушеннями, що дає змогу Європейській Комісії притягнути країну-члена до відповідальності в Суді Європейських Спільнот (що може накладати штрафи) чи надіслати приватне подання до суду на національному рівні (див., зокрема, Бьорзель 2001; Толлберг 2002). У сфері колишньої демократичної обумовленості нова стаття 7 Угоди про Європейський Союз дає право ЄС накладати санкції або тимчасово виключати країни, які порушують засадничі демократичні права. Мало того, Європейська Комісія вже намагалася запровадити інструменти, розроблені для моніторингу країн-кандидатів усередині ЄС, такі як публікації «таблиць» про дані з імплементації ринкового законодавства. Нові політичні інструменти, такі як бенчмаркінг чи відкриті методи співпраці, також частково були створені завдяки практиці розширення.

Втім, ці старі та нові інструменти покладаються більше на суспільний та викривальний вплив, ніж на ефективні механізми матеріальних санкцій (Герітьє). Великі розриви і контроль над порушеннями самі по собі шкодять обопільній згоді щодо можливості та бажання всіх членів грати за правилами, на яких базується внутрішній ринок. До того ж, ЄС не володіє інструментами покарання за суперечливість правил «*acquis* щодо розширення», прийнятих під час процедури вступу.

По-друге, механізми винесення уроків і соціального навчання, які ми дещо неповно розглянули, через великий вплив моделі зовнішніх стимулів в контексті обумовленості після приєднання знову стають актуальними. Серед інших чинників, що можуть бути сприятливими для таких процесів, — активна участь ЄС у виробленні політики.

По-третє, як запропоновано історичним інституційним аналізом, формальне й інституційне перенесення правил новими країнами-членами може бути «неприємним» навіть без зовнішнього контролю. Адже держави можуть мати захисну природу, зокрема завдяки інтересам бюрократичних гравців, чий видатки та прибутки залежать від того, чи виникнуть труднощі з інституційних причин.

Насамкінець, *acquis* щодо розширення може бути наново повернутий до творців у ЄС задля створення нових правил. Частково гравці ЄС можуть просувати перенесення інституційного управління ЄС у сферах демократії з метою заохочувати запізнілих у цьому питанні нових членів, які можуть відкотитися до авторитарного режиму. Стаття 7, згадана вище, дає один із варіантів. У той же час промоутери норм можуть апелювати до подвійних стандартів ЄС так само, як і до дискурсивного підтвер-

дження демократичних прав і прав людини як основної позиції ЄС у дискурсі розширення з метою просування законопроектів, що стосуються цих норм на рівні ЄС.

Отже, у цій праці розглядаються етапи європеїзаційного процесу Центральної та Східної Європи, що завершилися їхнім вступом. Утім, дана праця може стати корисним підґрунтям для наступних кроків дослідження — європеїзації після приєднання нових країн-членів.



## ПОДЯКИ

Ця книга є результатом трирічної інтенсивної співпраці, що виникла навколо низки семінарів. Ідея дослідження впливу ЄС на країни-кандидати зародилася на конференції «Урядування через розширення» у Технологічному університеті м. Дармштадт влітку 2000 р. Вона дістала ще один поштовх у 2001–2002 рр. на Європейському форумі «Європа в світі: зовнішні виміри європеїзації» у Центрі передових досліджень Роберта Шумана при Європейському університеті у Флоренції, де брали участь редактори. Ми обговорили попередні версії статей в ході об'єднаного засідання секцій Європейського консорціуму політичних досліджень (ЄКПД) в Турині в березні 2002 р.; семінар щодо остаточної версії книги було проведено в Центрі Шумана в липні 2003 р. Ми дуже вдячні Фонду «Фольксваген» за щедру фінансову підтримку семінарів у Дармштадті, Турині та Флоренції, а також Центру Шумана за стипендії Жана Моне та семінар у Флоренції. Ми висловлюємо особливу подяку Альфреду Шмідту з Фонду "Фольксваген" та Гелен Воллес, директору Центру Шумана. Крім цього, ми вдячні Мангаймському центру європейських соціальних досліджень за надання стипендії Ульріху Зелдельмаєру, який дуже допоміг у написанні вступного та завершального розділів та полегшив редакторську роботу на вирішальній стадії. Ульріх Зелдельмаєр вдячний Центральноєвропейському університету за академічну відпустку, а також Інституту досліджень суспільства ім. Макса Планка у м. Кельн за надання місця проживання.

Ми також вдячні тим нашим колегам, які на семінарах презентували власні дослідження, що не ввійшли до остаточної версії книги: Дороті Боль, Мартіну Брузісу, Дороті Даковській, Адаму Фегіну, Асуману Ёоскелю, Еббі Іннес, Петру Єгліці, Яну-Хінріку Меєр-Салінгу, Дімітрісу Пападімітріу, Нівес Перез-Солоржано Борроган, Гвендолін Сассе та Мілані Вахудовій. Ми значно збагатилися завдяки їхнім ідеям та проникливості. Ми представили попередні версії вступу та висновків цієї книги на конференції в Бордо (Постійна група з питань ЄС ЄКПД), Будапешті (з'їзд ISA) та Марбурзі (конференція ЄКПД) і на дослідницьких семінарах у Бременському, Ганноверському університетах та Королівському університеті в Белфасті, а також в Інституті досліджень суспільства ім. Макса Планка у м. Кельн і Мангаймському центру європейських соціальних досліджень. Ми дякуємо аудиторії та учасникам дискусії за їхні корисні коментарі.

Роджер Гейдон із видавництва «Cornell Univesity Press» керував проектом через процес рецензування та редагування з належними частками критики та порад. Ми також дякуємо двом анонімним рецензентам «Cornell Univesity Press» за їхню конструктивну критику та поради щодо вдосконалення, Стефану Енгерту за підготовку алфавітного покажчика. Проте понад усе ми вдячні нашим авторам, які не тільки змогли вкластися в наші надзвичайно короткі терміни і погодились розглянути спільний набір питань, концепцій, гіпотез, а й перетворили підготовку цієї книги на креативне високоінтелектуальне заняття і чудовий навчальний досвід.

## АВТОРИ

*Ліліана Б. Андонова*, Коледж Колбі

*Антуанета Л. Дімітрова*, Лейденський університет

*Стефан Енгерт*, Дармштатський технологічний університет

*Рейчел Епштайн*, Денверський університет

*Гезер Граббе*, Центр європейських реформ і Оксфордський університет

*Адріанне Герітє*, Європейський університет EUI у Флоренції

*Вейд Джейкобі*, Брігхемський молодий університет

*Хейко Knobель*, Дармштатський технологічний університет

*Франк Шіммельфенніг*, Мангеймський центр європейських соціальних досліджень

*Гвідо Швельнюс*, Белфастський королівський університет

*Ульріх Зедельмасер*, Центральний європейський університет

*Беате Сізеніх*, Індіанський університет

## АЛФАВІТНИЙ ПОКАЖЧИК

- Acquis communautaire* 21, 25, 107, 120, 138, 154, 155, 159, 167, 175, 192, 251, 270–271. *Див. також* обумовленість, легітимність правил  
Обумовленість 251, 252, 256–258, 262  
Повне прийняття 5, 13, 25, 28, 37, 64, 85, 95, 173  
Завершальний етап прийняття 75, 76, 83  
Невизначений 40, 51, 67, 71, 97, 130, 138, 142, 149  
Визначений 62, 133, 142, 162
- NUTS–II 114  
OPZZ 205, 207, 208, 212  
TAIEX 6
- Австрія 113, 128, 131, 155  
Як модель 126, 131  
Австро-Угорська імперія 72, 77  
Агенції з регіонального розвитку 114  
Адаптація *див.* Рецепція правил  
Адміністративна реформа 34, 86, 95, 97  
*див.* Реформа апарату державної служби  
У Болгарії 100–102  
У Чеській Республіці 100, 105  
В Естонії 100–102  
В Угорщині 100, 104, 105  
У Латвії 100–102  
У Литві 102, 106  
У Польщі 99–102  
У Румунії 100–102  
У Словаччині 100–102  
У Словенії 100–102, 106
- Акт про чисте повітря 177, 178  
Амстердамський договір *див.* Європейський Союз  
Асиметричність 85, 235, 266  
Асоціація 9, 20, 24  
Угода про асоціацію 51, 52, 56, 143, 144, 252  
Переговори про асоціацію 20, 45  
Асоціація робітників Словаччини (АРС, Словаччина) 44
- Балкани 6, 253 *див. також* Хорватія, Косово, Сербія і Чорногорія, Словенія, Пакт стабільності  
Балтійські країни 55, 56, 95(6), 253, 254  
*див. також* Естонія, Литва, Латвія  
Безпаспортне пересування *див.* вільне пересування людей  
Бельгія 131, 147  
Біла книга *див.* Європейська комісія  
Білорусь 42, 150, 153, 155, 255  
Біркавс, Валдіс 59  
Бісмарківська система страхування 122, 125 *див. також* національні моделі  
Богемія 115, 119, 176, *див. також* Чеська Республіка  
Болгарія 86, 87, 93, 101, 103, 106, 137, 141, 153, 156, 216, 254, 258  
Адміністративна реформа 100  
Бреттон-Вудс 25, 213, 219, 220(3), 221, 224, 235, 237  
Бузек, Єжи 104
- В Польщі 227–237  
Ваврусек, Йозеф 170, 176, 177

- Валенса, Лех 225  
 Варшавський договір 152  
 Вергойген, Гюнтер 234(36)  
 Верховенство закону 37, 51, 96, 149  
 Верховний комісар у справах національ-  
 них меншин 56, 58, 59, 68 *див. також*  
 Штоль, Макс ван дер; ОБСЕ  
 Винагороди *див. зовнішні стимули*  
 Винесення уроків 13, 28, 29, 31, 32, 34,  
 43, 60, 63–65, 79, 84, 94, 103, 104, 106,  
 108–111, 120–122, 130–132, 135, 143,  
 152, 156, 162–167, 169, 170, 174, 180,  
 185, 186, 213, 250, 255, 256, 259–263,  
 270  
 Модель 27–32, 60, 63, 65, 94, 109,  
 130–132, 163, 173, 175, 258–260  
 Витрати на рецепцію 17, 22, 23, 31, 36,  
 39, 43, 44, 45, 49, 51, 53, 56, 58, 60, 61,  
 75, 76, 83, 110, 141, 160, 181, 197, 254,  
 256, 257, 262, 269  
 Вплив на узгодженість 37, 39, 40, 45,  
 54, 60  
 Політика охорони довкілля 174  
 Політика вільного переміщення 141  
 Латвія 58  
 Стосовно зовнішніх винагород 16, 20,  
 33, 41, 154, 185  
 Шенген 142  
 Словаччина 48, 50  
 Соціальна політика 174  
 Туреччина 51, 53  
 Віке-Фрайберга, Вайра 59  
 Вільне пересування людей 33, 34, 138,  
 140, 142–146  
 Вірогідність *див. обумовленість*  
 Вплив військових 50, 52, 53  
 Вступ 16, 20, 249  
 Вступні критерії 47 *див. Копенгаген-*  
*ські критерії*  
 Переговори про вступ 34, 41, 53,  
 244  
 Партнерство з підготовки до вступу  
 51, 90, 144  
 Вступне співробітництво 72  
 ГДП (Чеська Республіка) 105, 116  
 Гельсінська група 88  
 Гельсінський комітет 79(14), 80–82  
 Граничні умови 32, 216–218, 231  
 Громадянство *див. Латвія*  
 Громадянське суспільство 15, 24, 35  
 Відносини з державою 30 (27), 39,  
 133, 234, 255  
 Данія 147, 148  
 Демократична обумовленість *див. обу-*  
*мовленість*  
 Демократичний Лівий Альянс (SLD)  
 (Польща) 223–227, 236  
 Демократія 37, 39, 43, 50, 63, 95  
 Дзурінда, Мікулаш 46, 49  
 Директива про расову рівність 67, 71, 73  
 Другий протокол про сірку 179, 182, 183,  
 184  
 Експертні товариства 28–30, 32, 78, 110,  
 111, 122, 126, 133, 165, 180, 186, 236,  
 261  
 Еліти 52, 53, 57, 105  
 Естонія 57, 86, 87, 100–103, 151, 173  
 Адміністративна реформа 101  
 ЄБРР 167, 171  
 Європеїзація 13, 27, 35, 60  
 Визначення 12, 13, 161, 238–239  
 Література про 5, 10, 16, 24, 39,  
 240–242, 267–268  
 Механізми 14, 104, 187, 240–242  
 Як перетворення 85, 88, 108, 137, 148,  
 167, 238, 239, 251, 265, 269  
 «Заходу» 243–250  
 Європейська Комісія (Єврокомісія) 120,  
 138, 148, 183, 258  
 «Програма 2000» 87, 68, 229  
 ГД з економічних і фінансових пи-  
 тань 187  
 ГД із питань зайнятості та соціальних  
 відносин 210, 211  
 ГД із питань розширення 210, 211  
 ГД із питань довкілля 175  
 Як посередник 92, 158, 249  
 Позиції 6, 19, 38, 40, 56, 57, 59, 74с,  
 96, 113,  
 Регулярні звіти 19, 90, 96, 117, 118,  
 120, 130, 195, 198, 204, 205, 257  
 Як творець правил 96, 103, 112, 130,  
 249  
 Як агент соціалізації 96, 116, 210, 249

- Європейська Рада  
 Канський саміт (1994) 90  
 Копенгагенський саміт (1993) 18, 39, 45, 86, 87, 90, 173  
 Копенгагенський саміт (2002) 51, 120, 141  
 Ессенський саміт (1994) 90, 110(1), 113, 116  
 Гельсінський саміт (1999) 21, 37, 51, 52, 54, 60, 258  
 Люксембурзький саміт (1997) 52  
 Мадридський (1995) 90, 96, 102  
 Європейський Валютний Союз 224  
 Європейський Парламент 38  
 Європейський Союз 5, 47  
 Амстердамська угода 66, 139, 148, 149  
 Членство 16, 36, 47, 64, 162  
 Директива про расову рівність 67, 71, 73  
 Правила 10, 16, 24, 25  
 Угода про (Маастрихтська угода) 66, 147, 224, 226, 235  
*див. також acquis communautaire*; Європейська Комісія; Спільна сільськогосподарська політика (ССП)  
 ЄЗВТ 268
- Запізнілі 255, 257  
 Значущість 26(23), 140, 154, 164, 188, 191, 259, 236  
 Зовнішні стимули:  
 Вірогідність 32, 140, 155, 185, 245, 266  
 Як зовнішні винагороди 14, 16, 19, 34, 35, 71, 93, 120–122, 174, 245  
 Модель 12, 15–24, 31, 41, 55, 60, 63, 64, 74, 75, 86, 106, 108, 109, 110, 135, 153–154, 159–161, 168, 212, 234, 263  
 Розмір винагород 19, 21, 32, 41, 141, 266
- Ідентифікація 26–28, 43–47, 49–52, 54, 57, 61, 165, 168, 221, 262, 267  
 Ідентичність 11, 14, 24, 26, 33, 52, 57, 61, 66, 108, 116, 163–165, 178, 218, 226, 232, 235  
 Ілієску, Йон 93  
 Інституціоналізація 12, 13
- Інституціоналізм  
 Історичний 92, 242, 267  
 Література про 11, 266  
 Раціоналістичний 11  
 Соціологічний 11  
 ПСА 118, 175  
 Ірландія 112, 147–148  
 Ісландія 148  
 Іспанія 270
- Каліновський, Ярослав 228  
 Канада 89  
 Кемалізм 50, 52, 53 *див. також* Атаюрк, Кемаль  
 Кемаль Атаюрк *див.* Туреччина  
 Ківрікоглу, Хусейн 55  
 Клаус, Вацлав 105, 115, 116, 118, 121, 122, 125, 133, 257  
 Клінтон, Білл 59  
 Ковач, Міхал 45, 49  
 Колодко, Гжигож 223, 225  
 Коль, Гельмут 87  
 Комплексне навчання *див.* навчання  
 Комунізм 5, 98, 134, 162, 260  
 Посткомунізм 99, 107, 213, 264 *див. також* Радянський Союз
- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 54, 67, 68  
 Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великій відстані 176, 179, 183  
 Конструктивізм *див.* Соціальний конструктивізм  
 Копенгагенські критерії 51, 56, 62, 86, 90, 95, 224, 226, 235 *див.* Вступні критерії *див. також* Європейська Рада  
 Копіювання *див.* наслідування  
 Косово 21  
 Країни-передовики 20, 250, 255, 257, 264  
 «Критерії згоди» 16, 91, 92, 147  
 Курди 51, 53–55
- Латвія 21, 33, 37, 40, 46, 55–61, 83, 86, 87, 100–103, 106, 150, 172, 154  
 Адміністративна реформа 101, 103  
 Громадянство 40, 55–60  
 Незалежність 55, 58, 61  
 Закон про мову 55–60  
 Права меншин 55–60  
 Сейм 58, 59

- Легітимність *див.* правила
- Литва 21, 86, 87, 100, 101–103, 150
- Література про розширення 8, 10, 263–264
- Література про урядовання 9, 36, 266–267
- Логіка дії 14, 15, 168
- Придатності 13–15, 24, 26 (23), 27, 28, 34, 41, 153, 156, 159, 161, 167, 194, 209, 217, 267, 268 *див. також* соціальний конструктивізм
- Наслідків 13–15, 136, 140, 141, 160, 161, 167–169, 217, 223 *див. також* раціоналізм
- Логіка наслідків *див.* Логіка дії
- Логіка придатності *див.* Логіка дії
- Люксембург 147, 149
- Люксембурзька група 88
- Маастрихтська угода *див.* Європейський Союз
- Мальта 86(2), 157
- МВФ 206, 220, 222, 224, 235
- Мечар, Владімір 37, 40, 44–50, 61, 254, 268
- Міжнародні організації *див.* РЕВ, Рада Європи, НБСЕ, ЄБРР, ЄЗВТ, ЄС, МОП, МВФ, НАТО, ОЕСР, ОБСЄ, ООН, Варшавський договір, Світовий Банк, СОТ
- Молдан, Бедріх 176
- Молдова 70(6), 255
- МОП 192, 206, 208
- Навчання
- Комплексне 14, 15, 28
- Просте 27
- Соціальне *див.* соціальне навчання
- Народно-демократична партія (НАДЕР) 55
- Наслідування 11, 28, 89, 106, 129
- Національна програма з рецепції *acquis* 114
- Національні моделі
- Австрії 126, 131
- Німеччини 122, 126, 127, 129, 131, 178
- США 128
- НБСЕ 38, 68, 80 (18)
- Недержавні гравці *див.* неурядові організації
- Недискримінація *див.* політика захисту прав меншин
- Незалежність центрального банку 213, 214, 215, 216, 219, 220, 222, 225, 226, 227, 228, 231, 235, 224, 234, 236, 237, 260, 261
- У Польщі 220–227
- Неузгодженість 61, 75, 245 *див. також* рецепція правил
- Неурядові організації (НУО) 42, 72, 73, 81, 171, 173, 254
- Нідерланди 131, 147
- Німеччина 74, 87, 127, 128, 131, 147, 155, 176, 178, 180
- Як модель 110, 122, 125, 126, 178
- Нова Зеландія 89, 106
- Норвегія 128, 148, 264
- Норми:
- Конститутивні (загальні) 23–24, 165, 251
- Регуляторні (конкретні) 23–24, 165, 251
- Носії вето 22–23, 29, 31, 32, 34, 39, 40, 75–77, 83, 91–94, 105, 107, 110–112, 120–122, 127, 130, 131, 133, 181, 209, 212, 235, 241, 251, 257, 258, 263, 267–269
- Визначення 22, 92
- Носії російської мови 55, 57, 254
- Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії (Велика Британія) 131, 147, 148, 216
- ОБСЄ 42, 49, 56, 59, 67, 68, 74, 252
- Обумовленість 28, 33, 35, 38, 45–47, 51–53, 56–57, 63, 64, 69, 73, 82, 86, 103, 162, 164, 165, 186, 249
- Acquis* 36, 238–240, 256–258, 262, 268
- Вірогідність 18, 19–22, 41–42, 87, 94, 136, 188
- Ефективна 50, 54, 60, 250, 251, 254, 269
- Висока 37, 90, 139, 154, 160, 167, 185, 253
- Низька 104–106, 191–192
- Перехресна 21, 23, 25, 139, 269
- Демократична 35–36, 250, 253–255
- Як зовнішній стимул 16, 22, 23 *див. також* модель зовнішніх стимулів
- Політична 37, 38–39, 40, 48
- Як раціоналістична модель 14, 15–23, 24

- Оджалан, Абдулла 53 *див. також* РПК  
 ОЕСР 97, 124, 152, 170, 171, 253  
 Орбан, Віктор 192, 194, 196, 207, 208  
 Організація Об'єднаних Націй (ООН) 25, 67, 151, 153  
 Конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації 67  
 Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 67  
 Організація Північноатлантичного договору (НАТО) 21, 42, 47, 58, 59, 252, 265, 269  
 Османська імперія 53
- Пакт стабільності *див.* Балкани  
 Переконання 11, 14, 26, 64, 209, 232, 243  
 Перехідний період 10, 11, 91, 169, 217, 244, 251, 264–266  
 Підсилення:  
 Через покарання 16  
 Прискорене 16  
 Через винагороди 16, 17, 18, 63  
 Через підтримку 16
- Пітхарт, Петр 115  
 План Баладжора 42  
 Позиції *див.* Європейська Комісія  
 Політика захисту прав меншин 33, 40, 43, 264  
 Колективні права меншин 68, 70–73, 75, 76, 79–83  
 В Угорщині 62, 72, 76, 82  
 У Латвії 55–60  
 Недискримінація 62, 65–69, 70(7), 71–73, 75–77, 79–83  
 У Польщі 62, 74, 76, 79–84  
 У Румунії 62, 70–71, 75  
 У Словаччині 45  
 Спеціальні права 65, 66, 69, 71, 81, 82  
 У Туреччині 52, 53, 54
- Політика охорони довкілля 32, 130, 162, 246, 264, 265  
 У Чеській Республіці 176–180  
 У Польщі 180–185
- Політика охорони здоров'я 33, 34, 122–123, 130, 132–134  
 У Чеській Республіці 125–129  
 В Угорщині 123–125, 125–129
- Польська народна партія (PSL) (Польща) 223, 226–228, 230, 236
- Польща 33–35, 47, 69, 73, 76, 77, 79, 81–84, 86–88, 99–101, 103, 104, 106, 141, 142, 149, 150, 153, 155, 156, 162, 169, 172, 176, 180–185, 187, 188, 197–200, 203, 204, 208, 211–221, 223–237, 255, 257, 258, 260, 261  
 Адміністративна реформа 99, 101, 103  
 Сільськогосподарська політика 227–237  
 Незалежність центрального банку 220–227  
 Разом із Чеською Республікою та Угорщиною 33, 47, 87, 172, 255  
 Політика охорони довкілля 163, 176, 180–185  
 Політика захисту прав меншин 62, 74, 76, 79–84  
 Сейм 79, 80, 81, 223, 225–227  
 Соціальна політика 187, 197–211
- Португалія 112, 128  
 Потьомкінська гармонізація 23  
 Поширення 144, 162–171, 175, 180, 181, 185–187, 206, 207
- Права людини 37–42, 40, 43, 51, 54, 60, 66, 67, 72, 74(11), 79(14), 81, 83, 95, 147, 246, 271
- Правила:  
 Ясність 24, 61, 63, 97, 145, 188–191  
 Визначеність 18–19, 22, 24, 111, 136  
 Обумовленість *acquis* 256  
 Адміністративна реформа 95–96  
 Смертна кара 51  
 Вільне пересування 138–139  
 Висока 109, 185  
 Низька 40, 61, 130, 194, 248  
 Військова реформа 51  
 Права меншин 40, 45, 51, 63, 69, 83, 254  
 Регіональна політика 121, 133  
 Шенгену 138–139
- Легітимність 14, 15, 24–27, 29, 32–34, 37, 40, 41, 44, 45, 49, 51, 54, 56, 60, 61, 63–65, 68, 75, 83, 92, 98, 139, 157, 158, 189, 190, 194, 197, 205, 207, 209, 211, 218, 259  
 Висока 25, 32, 64, 222, 262  
 Низька 56, 60, 75, 92
- Резонанс 24, 26, 27, 31, 32–34, 37, 43, 44, 47, 50–52, 54, 57, 60, 61, 70,

- 75–78, 83, 194, 218, 254–256, 262, 267, 269  
 Високий 48, 61, 71, 256  
 Низький 43, 52–53, 57, 60, 194, 197, 256  
 Можливість перенесення 30–32  
 Правосуддя та внутрішні справи 136, 147–150, 155, 156  
 «Програма 2000» *див.* Європейська Комісія  
 Просте навчання *див.* навчання  
 Профспілка «Солідарність» (Польща) 79  
 Рада Європи 42, 59(21), 67, 68, 70, 74, 84, 252  
 Рамкова конвенція про захист національних меншин 68, 74(11)  
 Рада національної безпеки (NSC) *див.* Туреччина  
 Радянський Союз 6, 38, 55, 170, 176, 255  
 Розпад 38, 55 *див. також* комунізм  
 Раціоналізм 14, 24, 28, 76, 154, 163, 169, 242, 267 *див. також* торги; логіка дії  
 РЕВ 152  
 Регіональна політика 14, 33, 34, 53, 60, 109, 111–120, 132, 133, 142, 265  
 У Чеській Республіці 113–114, 121  
 В Угорщині 113–114, 116–117, 120  
 Структурна політика гуртування та політика гуртування, структурні фонди та фонди гуртування 111, 120, 122  
 Регулярний звіт *див.* Європейська Комісія  
 Резонанс *див.* правила  
 Реформа апарату державної служби *див.* адміністративна реформа  
 Рецепція правил 16, 48, 53–54, 56, 58–60, 61, 67, 69–75, 90, 96, 123–130, 137–139, 216, 227  
 Поведінкова 12–14, 23, 27, 32, 94, 106, 107, 111, 114, 131, 132, 157, 188, 197, 199, 200, 241, 257, 259, 261  
 «Знизу догори» 17, 244  
 Визначення 12–13  
 Дискурсивна (комунікативна) 12, 13, 23, 24, 27, 32, 94, 111, 114, 156, 157, 197, 199, 201, 203, 211, 214, 216  
 Формальна (юридична) 12, 23, 24, 27, 32, 35, 94, 106, 107, 111, 116, 117, 137, 157, 197, 198, 200, 201, 211, 214, 231, 259,  
 Імовірність 19, 22–33, 36, 37, 40, 41, 42, 45, 78, 97, 236, 256  
 «Згори донизу» 17, 39  
 Роми 62, 67–69, 71–73, 77, 76, 95  
 Росія 42, 58 РПК 53, 55, 61  
 Румунія 21, 33, 34, 38, 69–71, 73, 75–77, 82, 83, 86, 87, 93, 100–103, 106, 113, 137, 141, 151, 153, 172, 216, 254, 258  
 Адміністративна реформа 101, 103  
 Захист прав меншин 62, 70–71, 75  
 Рух за демократичну Словаччину (HZDS) (Словаччина) 44  
 САПАРД 118  
 Світовий Банк 123, 167, 170, 171, 181–182, 220, 222, 224, 225, 235,  
 Сейм (Латвія) *див.* Латвія  
 Сейм (Польща) *див.* Польща  
 Сербія і Чорногорія 38, 254  
 СІГМА 96  
 Сільськогосподарська політика 33, 35, 111, 142, 214–216, 233, 249, 261  
 Скасування смертної кари 51, 52, 55 *див. також* Туреччина  
 Словацька національна партія (SNS) (Словаччина) 44, 47, 48  
 Словаччина 21, 33, 37, 39, 40, 44–51, 55, 60, 61, 70, 83, 86, 87, 95(6), 101, 103, 113, 141, 216, 254  
 Переговори про вступ 48  
 Адміністративна реформа 101, 103  
 Демократичний розвиток 44–50  
 Підтримка членства 47  
 Словенія 86, 87, 101–103, 106, 113, 150, 187, 255  
 Адміністративна реформа 101, 103  
 СOT 229, 236  
 Соціальна політика 33, 34, 188–198, 264  
 В Угорщині 187, 197–210  
 У Польщі 187, 197–211  
 Вторинне законодавство 190–191, 194, 196, 198–200, 257  
 Соціальний діалог 190–191, 202–211, 257  
 Соціальне навчання 11, 13, 14, 26, 32, 34–35, 44, 135, 154–155, 163, 168, 186, 188, 213–214, 219–227, 242, 251, 258–263, 270



- Соціальний конструктивізм 14, 24, 75, 163, 169, 230–234, 267
- Спеціальні права меншин *див.* політика захисту прав меншин
- Спільна сільськогосподарська політика (ССП) 111, 130, 227, 228, 229, 235, 236, 237, 259, *див. також* сільськогосподарська політика
- Сполучені Штати Америки (США) 89, 128, 131, 133, 171, 219, 220–222, 224, 225, 237, 260, 261  
Як модель 128
- Статус країни-кандидата 37, 42, 51, 53, 60
- Суд Європейських Спільнот 66, 136, 148, 245, 270
- TACIS 38
- Торги 15, 16, 21, 61, 159, 163, 166, 173, 175, 179, 185, 186 *див. також* раціоналізм
- Тошовський, Йозеф 118
- Туреччина 33, 37, 39, 42, 44, 46, 50–55, 57, 60, 61, 83, 253  
Скасування смертної кари 52, 55  
Відносини між цивільною та військовою владою 51, 55  
Політика захисту прав меншин 52, 53, 54  
Рада національної безпеки 50, 55
- Угода про вільну торгівлю 56
- Угода про Європейський Союз *див.* Європейський Союз
- Угода про торгівлю та співпрацю 38, 56, 95(6)
- Угорська меншина в Словаччині 45
- Угорщина 6, 14, 33–35, 46–49, 69–73, 75–77, 82, 84, 86–88, 100, 102–104, 106, 110, 113–129, 131–133, 142, 145, 148, 151, 153, 156, 170–172, 188, 191, 195, 197, 198, 200, 201, 203–205, 207, 209, 211, 212, 255, 258, 260  
Адміністративна реформа 100, 104  
Конституційний Суд 73, 76  
Разом із Чеською Республікою та Польщею 33, 47, 87, 172, 255  
Охорона здоров'я 123–129, 259  
Закон про меншини 71, 74  
Політика захисту прав меншин 62, 72, 73, 75, 82
- Регіональна політика 14, 113–114, 116–117, 120, 259
- Соціальна політика 187, 197–210
- Узгодженість *див.* рецепція правил
- Україна 42, 153, 155, 156, 255
- Унія Свободи (Польща) 80, 224
- Управлінська здатність 35, 96, 112, 132, 144, 150, 171, 172, 233
- ФАРЕ 16, 38, 90, 110(2) 114, 117–119, 171, 174, 200, 201
- Франція 18, 42, 147, 200, 229
- Хорватія 38, 113, 254
- Чеська Республіка 14, 20, 33–35, 47, 86–88, 93, 100, 101, 103–105, 109, 111, 113–123, 125–131, 151, 169, 172, 176–181, 183, 185, 186, 255, 257, 258, 260  
Адміністративна реформа 100, 102, 105, 108  
Політика охорони довкілля 163, 176–180, 183, 259  
Уряд 18, 20  
Система охорони здоров'я 124–129, 259  
Разом з Угорщиною та Польщею 33, 47, 87, 172, 255  
Регіональна політика 14, 113–114, 121
- Чеська соціал-демократична партія (IČSD) (Чехія)
- 116 Чехословаччина 115, 175(5), 176, 178, 179, 181
- Чечня 42
- Чимошевіч, Владжімеш 227
- Швейцарія 131, 264
- Шенген 18, 34, 136, 137, 140, 146–153, 257, 258, 259, 261
- Штоль, Макс Ван дер 56, 59
- Югославія 38, 255

## ЗМІСТ

|   |     |
|---|-----|
| 1. Вступ: концепція європеїзації Центральної та Східної Європи . . . . .  | 5   |
| <i>Франк Шіммельфенніґ та Ульріх Зедельмаєр</i>   |     |
| 2. Вплив політичної обумовленості ЄС . . . . .  | 37  |
| <i>Франк Шіммельфенніґ, Стефан Ентерт, Хейко Кнобель</i>  |     |
| 3. Рецепція правил в галузі недискримінації та захисту меншин у Румунії, Угорщині та Польщі . . . . .                           | 62  |
| <i>Гвідо Швельнюс</i>   |     |
| 4. Європеїзація та реформа апарату державної служби в Центральній та Східній Європі . . . . .                                   | 85  |
| <i>Антуанета Л. Дімітрова</i>   |     |
| 5. Зовнішні стимули та винесення уроків у регіональній політиці та політиці охорони здоров'я . . . . .                          | 109 |
| <i>Вейд Джейкобі</i>  |     |
| 6. Регулювання потоку людей у Європі . . . . .  | 135 |
| <i>Гезер Граббе</i>   |     |
| 7. Європеїзація політики охорони здоров'я в Центральній та Східній Європі . . . . .   | 162 |
| <i>Ліліана Б. Андонова</i>  |     |
| 8. Перенесення соціальної політики ЄС у Польщу та Угорщину . . . . .  | 187 |
| <i>Беате Сіззеніх</i>   |     |
| 9. Різні ефекти соціального навчання та зовнішніх стимулів у польському центральному банку та сільському господарстві . . . . . | 213 |
| <i>Рейчел Епштайн</i>   |     |
| 10. Дослідження європеїзації на Сході і Заході: порівняльна оцінка . . . . .  | 238 |
| <i>Адріанне Герітьє</i>   |     |
| 11. Висновки: вплив ЄС на країни-кандидати . . . . .  | 250 |
| <i>Франк Шіммельфенніґ та Ульріх Зедельмаєр</i>   |     |
| Подяки . . . . .  | 272 |
| Автори . . . . .  | 273 |
| Алфавітний покажчик . . . . .   | 274 |

НБ ПНУС



795644

Наукове видання

## **ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

Укладачі

***Франк Шіммельфенніг  
Ульріх Зедельмаєр***

Переклад з англійської

***Олексій Сидорчук, Михайло Смуток,  
Юліан Романишин***

Відповідальний за випуск *Андрій Савчук*

Відповідальний редактор *Олександр Терех*

Художній редактор *Катерина Міщук*

Оригінал-макет *Володимир Баштовий*

Коректор *Олеся Ткаченко*

Підписано до друку 25.12.2009  
Формат 60x90 1/16. Папір офсетний  
Гарнітура Times New Roman Сут  
Умовн. друк. арк. 18,0. Обл.-вид. арк. 17,8.  
Наклад 2000 пр. Зам. № 215 5

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
суб'єкта видавничої справи № 644. Серія ДК.

**ТОВ «ВП «Юніверс»,**  
**08293, м. Буча, вул. Тарасівська, 32, к. 165.**  
**тел./факс 223-94-99**  
**Сайт: [www.universe-books.com.ua](http://www.universe-books.com.ua)**  
**E-mail: [univers-kiev@ukr.net](mailto:univers-kiev@ukr.net)**

Віддруковано з готових оригінал-макетів видавництва  
в ПП «Рута»  
10014, м. Житомир, в. Бердичівська, 17а  
Реєстраційне свідоцтво серія ЖТ №2 від 24.12.2001 р.

**Ш14 Шіммельфенніг, Франк; Ульріх Зедельмаєр. Європеїзація Центральної та Східної Європи: Наук. вид. — К. : Юніверс, 2010. — 288 с. (Філософська думка). ISBN 978-966-8118-70-8**

Ця книга демонструє, що розширення членства ЄС на Центральну та Східну Європу є процесом Європеїзації, яка несе ґрунтовні внутрішні зміни у відповідь на вплив правил і норм ЄС. Якщо ви бажаєте зрозуміти вплив східного розширення ЄС на внутрішній устрій нових членів, то неодмінно маєте прочитати цю книжку.