

Історико-політичні проблеми сучасного світу:  
Збірник наукових статей. – Чернівці:  
Чернівецький національний університет,  
2019. – Т. 39. – С. 32-40  
DOI: 10.31861/mhpi2019.39.32-40

Modern Historical and Political Issues:  
Journal in Historical & Political Sciences. – Chernivtsi:  
Chernivtsi National University,  
2019. – Volume. 39. – pp. 32-40  
DOI: 10.31861/mhpi2019.39.32-40

УДК: 328.132.7

© Ірина Бутирська<sup>1</sup>

### Функціонування владних інституцій та розвиток процесів у політичному просторі Європейського Союзу

Автор аналізує політичний простір ЄС як середовище дії політичних об'єктів і розвитку політичних процесів, систему політичних відмінностей, що зміцнюють політичну ієрархію в організації та диференціацію політичних позицій. Законодавчі акти, прийняті на наднаціональному рівні, держави-члени повинні виконувати чи, якщо це директива, перетворювати у національне законодавство. Доведено, що політико-інституціональна структура ієрархії в ЄС відносно слабка; спирається не на самостійність європейської влади, а на вибіркову та зумовлену цілим рядом умов передачу повноважень від держав наднаціональним інститутам; державам делегується частина національного суверенітету, хоч держави суверенні і в межах ЄС; національний суверенітет певною мірою обмежується і це серйозна перешкода, яка заважає розвивати владну вертикаль в ЄС. Автор наголошує, що це веде до збоїв у дотриманні правил ієрархічного підпорядкування.

Переговори і співпраця інституцій ЄС більш організована, ніж на рівні держав, що свідчить про ЄС як про «договірний порядок», чи «конкурентний порядок». Адаптація функціонування ЄВР створює тиск конкуренції на господарюючі суб'єкти та на держави з їх політичними й економічними режимами. Автор вважає, що вирішення проблем залежить від чіткості рішень і дій ЄС, який повинен стати більш відкритим до політичної конкуренції. Це сприятиме веденню інновацій, висвітленню подій в ЄС і дасть можливість громадянам визначитися, хто править в ЄС та прийняти чиюсь сторону в політичних дебатах. Інституціональні реформи вже змінили ЄС на більш конкурентний політичний інститут. Цей підхід має зайняти основне місце в розвитку політики ЄС, принаймні, в короткостроковій перспективі.

**Ключові слова:** Європейський Союз, політичний простір, політичний процес, владні європейські інституції.

### Functioning of government institutions and development of processes in the political space of the European Union

The author analyzes the political space of the EU as an environment of functioning of political objects and development of political processes, a system of political differences, which strengthen the political hierarchy in the organization and the differentiation of political positions. Legislation adopted at the supranational level should be implemented by member-states or, if it is a directive, converted into national legislation. It is proved that the political and institutional structure of the hierarchy in the EU is relatively weak; it is based not on the independence of European authority, but on selective and overly conditioned transfer of authority of States to supranational institutions; part of national sovereignty is delegated to the States, although the States are sovereign within the EU; national sovereignty is limited to a certain extent and this is a serious obstacle that prevents the development of the authority vertical in the EU. The author emphasizes that this leads to failures in compliance with the rules of hierarchical subordination.

Negotiations and cooperation of EU institutions are more organized than at the state level, which indicates the EU as a «Treaty order» or «competitive order». After all, the functioning of the European Single Market creates a pressure of competition on economic entities and on States with their political

<sup>1</sup> Доктор політичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин і регіональних студій Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки, Україна. E-mail: irina.val13@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-1976-054X>.

and economic regimes. The author believes that the solution of problems depends on the clarity of decisions and actions of the EU, which should become more open to political competition. This will promote innovation, highlight developments with the EU and enable citizens to decide who rules in the EU and take sides in the political debate. Institutional reforms have already changed the EU to a more competitive political institution. This approach should take the main place in the development of the EU policy, at least in the short term.

**Key words:** European Union, political space, political process, European authority institutions.

Аналізуючи зміни в політичному контексті ЄС, слід пояснити дещо особливий політичний процес, у розвитку якого, за відсутності верховної влади, діють чіткі цілі для всього населення, що мешкає в межах спільноти. ЄС втручається в соціальну практику держав, досягає заявлених політичних цілей, приймає рішення, поширює їх на всі інститути та громадян в інтеграційному просторі, навіть тих, хто не давав на це згоду.

Політичний простір ЄС не широкий, адже більшу увагу в процесі інтеграції займають економіка і право, але він насичений подіями і змінами. З кінця ХХ ст. серед науковців діє радикально-ліберальний підхід вузького трактування політичного простору ЄС: зовнішня політика, зовнішня і внутрішня безпека, взаємодія наднаціональних інститутів і національних урядів, проблеми обмеження суверенних прав держав, процес прийняття наднаціональних рішень, не враховуючи проблем їх імплементації. Це блокує розгляд актуальних політичних факторів: інноваційних методів управління і регулятивних практик, які активно розробляє ЄС.

Підвищену увагу до інтеграційних процесів демонструють західні науковці<sup>2</sup>. Вони трактують політичний простір у двох основних значеннях: як середовище чи територію існування політичних об'єктів і розгортання політичних процесів, та як систему політичних відмінностей, що зміцнюють політичну ієрархію в суспільстві і диференціацію політичних позицій. Поняття політичного простору передбачає рефлексивний, синтетичний опис політичної організації<sup>3</sup>, допомагає виявити найважливіші зв'язки між людьми і політичними інститутами, встановити сферу діяльності суб'єкта. «Політичний простір за своїм змістом докорінно відрізняється від фізичного простору, – вважає професор А.Б. Венгеров, – але також має три виміри. Втім, це вже не тривимірність широти, довжини, висоти. Це соціальна тривимірність простору, по-перше, як передумови політичної організації суспільства, по-друге, як мети політичних процесів (геополітика) і, нарешті, по-третє, як умови формування та здійснення політичних рішень або, що те ж саме, як середовища протікання політичних процесів»<sup>4</sup>.

У кожному реальному політичному просторі неодмінно діє влада, яку він обмежує, формує і локалізує. В ньому відбувається публічний розгляд важливих для суспільства питань. Крім того, політичний простір – це простір політичних смислів, значень і розумінь, які зазвичай представляють, відображають та вибудовують загальні цілі людської діяльності, що здійснюється в його межах. Політичний простір у конкретних випадках буває різним: нещільним, розрідженим, неоднорідним, але за своєю природою він структурований<sup>5</sup>. Вважаємо, що для дослідників ЄС, категорія корисна через унікальність ключових рис його політичної організації, зокрема:

<sup>2</sup> Bellamy R., Castiglione D. (2000). The Uses of Democracy: Reflections on the European Democratic Deficit // Eriksen E. O., Fossum J. E. Democracy in the European Union: Integration through Deliberation? L.: Routledge, P. 65-84. Bellamy R., Castiglione D. (2004). Normative Theory and the European Union: Legitimizing the European Union and its Regime // Tragardt L. After National Democracy: Rights, Law and Power in the New Europe. Oxford: Hart Publishing, P. 9-40; Curtin D. (2003). Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance. *Social and Legal Studies*. № 12 (1). P. 55-75; DeBardeleben J., A. Hurrelmann (2007). Democratic Dilemmas of Multilevel Governance. Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union. New York: Palgrave Macmillan, 255 p.; Hix S. (2008). What's Wrong with the European Union & How to Fix It. Cambridge: Polity Press, 232 p.; Hix S., B. Hoyland (2011). The Political System of the European Union. New York: Palgrave Macmillan, 448 p.; Schmidt V. (2004). The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State? *Journal of Common Market Studies*. № 42 (5). P. 975-997; Nicolaïdis K. (2004). We, the Peoples of Europe... *Foreign Affairs*. № 83 (6). P. 97-100.

<sup>3</sup> Пушкарева Г. В. (2012). Политическое пространство: проблемы теоретической концептуализации. *Политика*. № 2. С. 166.

<sup>4</sup> Венгеров А. Б. (1992). Политическое пространство и политическое время. *Гражданское общество и правовое государство*. № 1. С. 51.

<sup>5</sup> Heilke T. (2007). The Space of Politics: Wolin, Voegelin, and Arendt Compared. *Prepared for the Annual*

– політичний процес в Євросоюзі, зазвичай, не доходить безпосередньо до фінальних адресатів певної політики. Здебільшого він акцентує увагу на проміжних дійових особах – національних і частково регіональних чи місцевих урядах, приватних і неурядових акторах. ЄС спрямовує і підтримує їх поведінку так, щоб забезпечити регулювання процесів в економіці, згідно з базовими цілями своїх інститутів, чи вплинути на характер соціальних змін;

– Європейський Союз не вільний у визначенні масштабів і меж владних повноважень. Їх визначають 28 держав-членів. Через обмеженість поля його автономних дій, для ЄС важливі різні стратегії поступового набуття нових владних важелів на «європейському» рівні, чи особливі процедури, які дозволяють обійти, або заповнити відсутні повноваження;

– не слід вважати, що ЄС просто «підняли» над національними державами, і тому він віддає прямі розпорядження національним урядам чи іншим політичним акторам. Щоб домогтися поставлених завдань, Євросоюзу часто доводиться робити спеціальні зусилля, щоб мобілізувати національні уряди й інших політичних гравців на співпрацю з наднаціональними інститутами. Через відсутність ієрархічних відносин, ЄС щораз закріплює та стабілізує зв'язки з національними урядами і недержавними акторами.

Політичний процес ЄС схожий на багатомірний континуум з різними вимірами, що дозволяє аналізувати взаємини суспільної стратифікації в ньому і за ним, з коливаннями розмірів і однорідності політичної організації. ЄС – це найбільш явний і складний приклад взаємодії та переплетення просторів внутрішньої і зовнішньої політики в сучасних умовах. Внутрішня політика традиційно пов'язана з діями держав ЄС у певних територіальних межах. Зовнішня політика – це контакти, взаємодія держав, міжнародних організацій, інститутів, недержавних акторів на глобальному і регіональному рівнях. Вони формуються ніби за межами держав, у віртуальному просторі, без чіткої структури, на відміну від простору внутрішньополітичного, в якому актори «спілкуються», поки не стикаються реально при вторгненні на чужу територію. Через ці зіткнення може наступити зміна національно-державних кордонів, поява нових держав і зникнення старих. Втім, багатий досвід сутічок, війн і взаємних образ між державами все частіше затушовується дієвою політичною коректністю<sup>6</sup>. Так і ЄС значно частіше демонструє не прагнення до грубого перекроювання чинних кордонів, а підвищену здатність до їх «розчинення», через що вони стають проникними<sup>7</sup>.

Внутрішній політичний простір окремих держав ніби втрачає прив'язку до певної території, а зовнішній, тобто загальний для ЄС політичний простір, набуває чіткішої структури, ніж раніше, і сам виступає як внутрішній щодо глобального простору. Тож поступово зникають підстави для протиставлення внутрішнього – зовнішнього просторів у політиці ЄС<sup>8</sup>. Науковці, трактуючи певний політичний простір, виходять з парадигмальної орієнтації. У цьому випадку, її задає концепція управління, що відображає перехід від державо-центричних владних відносин повоєнного періоду до складнішої сучасної конфігурації акторів, включає не лише держави й уряди, а й ТНК чи НУО, що одночасно діють на різних рівнях і в різних центрах політичної влади.

У 80-х рр. у вивченні ЄС переважали теоретичні підходи зі сфери теорії міжнародних відносин, які пояснювали процес інтеграції. Неофункціоналісти вважали, що національні уряди, які ініціювали процес інтеграції, згодом втрачали контроль над ним у складних взаєминах наднаціональних, субнаціональних і недержавних акторів. Але національні уряди зміцнили свої позиції в межах Спільного ринку і більшу вагу здобули аргументи адептів міжкурядового підходу про те, що національна влада зберігає контроль у найважливіших питаннях у регіональних об'єднаннях – через національне «вето». Втім, дане питання ввійшло у порядок денний лише недавно. За законодавством з 2009 р. парламенти держав ЄС мають право застосовувати «жовту картку». Вона дозволяє кільком державам об'єднатися і офіційно заявити, що Європейська комісія (ЄК) перевищує повноваження. Тоді ЄК вирішує чи внести зміни до своєї пропозиції,

*Meeting of the American Political Science Association*. Chicago, 2007. August 29 – September 02. P. 358-359.

<sup>6</sup> Офицеров-Бельский Д. Перспективы общей внешней политики ЕС. URL: <http://www.intertrends.ru/thirty-second/Ofitserov.pdf>.

<sup>7</sup> Каширина Е.Ю. (2010). Проблемы формирования единой социальной политики Европейского Союза (на примере Германии): автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04. Москва. 25 с.

<sup>8</sup> Каширина Е.Ю. (2009). Единая социальная политика Европейского Союза (реальность и перспективы). *Власть*. № 7. С. 142-145.

чи відкликати її<sup>9</sup>.

Втім, є лише кілька випадків використання цієї можливості, що стосувалося одночасно великої кількості держав ЄС. У лютому 2016 р. президент Ради ЄС Д. Туск вніс проект угоди про застосування «червоної картки». Зміна законодавства ЄС, на його думку, буде частиною програми перегляду умов членства Великобританії. Її обговорили на недавніх переговорах Лондона і Брюсселя. Для введення «червоної картки» потрібні голоси не менше 55% парламентів держав ЄС (див. таблицю 1).

Таблиця 1.

## Розподіл голосів у Раді Європейського Союзу\*

Держава	К-ть голосів
Німеччина, Франція, Італія, Великобританія	по 29
Іспанія, Польща	по 27
Румунія	14
Нідерланди	13
Бельгія, Чехія, Греція, Угорщина, Португалія	по 12
Австрія, Болгарія, Швеція	по 10
Хорватія, Данія, Фінляндія, Ірландія, Литва, Словаччина	по 7
Кіпр, Естонія, Латвія, Люксембург, Словенія	по 4
Мальта	3
Всього	352
Кількість голосів, необхідна для кваліфікованої більшості	260

\*Джерело: Інформація о Европейском Союзе. Как работает Европейский Союз (2013). Люксембург: Бюро официальных публикаций Европейского Союза. С. 16.

Проект угоди підсумував переговори, що тривали кілька місяців між Лондоном і Брюсселем. Д. Кемерон вимагав, щоб внесли поправки з міграційного законодавства і розширили повноваження національних парламентів держав ЄС, щоб знизити тиск на них з боку Європарламенту<sup>10</sup>.

Класичні теорії (інтеграції, МВ) розглядали структури управління між ієрархією й анархією. Ця дихотомія – важливий пошуковий інструмент у політології, що зміцнює розуміння структурних відмінностей внутрішньої і міжнародної політики. Ієрархію прирівнювали до внутрішнього політичного порядку, а анархію – до міжнародного безладу. Зрештою, поділ в ЄС втратив сенс, при реалізації Єдиного внутрішнього ринку (ЄВР), інституційне забезпечення якого оформив Єдиний Європейський Акт у 1986 р.

Ініціатива спонукала серйозне розширення компетенцій ЄС та ревізію процедур прийняття рішень. Для полегшення подальшої інтеграції вдалося усунути національне «вето» в ряді економічних сфер. Вплив ЄВР на формування в ЄС власної політичної системи спонукав багато публікацій, де її порівнювали з політичними системами держав-членів і використовували інструментарій порівняльної політології – концепцію політичних мереж<sup>11</sup>.

У горизонтальному вимірі на наднаціональному рівні ЄК представляє Євросоюз загалом, а Рада ЄС – його держави-члени. Ці інститути, формуючи ключові центри влади в ЄС, утворюють двоголову структуру – за контрастом з національними політичними системами, які мають явно виражений єдиний центр. Всі інші інститути, як політичні актори системи ЄС, пов'язані з тим чи іншим центром. Так, Європарламент і Суд ЄС, уособлюючи наднаціональний принцип політичної організації спільноти, інституційно схильні до підтримки ЄК. А розвинена в ЄС система комітетів і різні робочі групи орієнтовані на врахування і узгодження інтересів держав у Раді ЄС. У вертикальному вимірі європейський принцип представляє ЄК, яку частково підтримують Рада ЄС, Суд ЄС і Європарламент. Національний принцип представляють держави. Рада ЄС визначає політичні пріоритети, приймає закони та здійснює загальне керівництво процесом

<sup>9</sup> Інформація о Европейском Союзе. Как работает Европейский Союз (2013). Люксембург: Бюро официальных публикаций Европейского Союза. С. 19.

<sup>10</sup> Качевский В. В ЕС введут «право вето». URL: <http://therussiantimes.com/news/17613.html>.

<sup>11</sup> Rhodes R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political studies*. 44 (4). P. 659; Rhodes R. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*. 28 (8). P. 1245.

інтеграції, відіграючи важливу керівну роль щодо них.

Європейський рівень влади й ЄК мають повноваження, здебільшого у зв'язку з діями ЄВР і суміжних з ним сфер, що не дає їй діяти самостійно. Маючи монополію на законодавчу ініціативу, ЄК формує порядок денний і визначає зміст європейського законодавства, але залежить від Ради ЄС, яка остаточно приймає законодавчі рішення. Рада ЄС, у свою чергу, все більше залежить від ЄП, який поділяє з нею законодавчу владу. Суд ЄС закріпив за собою в ЄС роль арбітра і теж причетний до вироблення правил інтеграції. Але він залежить від непрямого тиску держав-членів<sup>12</sup>.

Системі управління в ЄС притаманні дві специфічні риси, які мають особливе політичне значення. По-перше, хоч в інститутів ЄС є законодавчі повноваження, масштаб їх застосування залежить від згоди Ради ЄС, до якої входять представники національних урядів. Досягти згоди в Раді ЄС зазвичай важко через різні інтереси держав-членів і їх загальне небажання віддавати європейським інститутам додаткову владу, ту, що виходить за межі сфери регулювання ринку. По-друге, в ЄС принципово обмежені можливості примусу до виконання своїх правил. Держави, зберігаючи суверенітет, мають чимало коштів, щоб чинити опір правилам ЄС і навіть цілеспрямовано заважати впровадженню обов'язкових рішень, які їм не подобаються. Тож, з одного боку, в ЄС національні уряди залежать від наднаціональних інститутів у реалізації власних намірів при підвищенні ефективності соціальної політики. З іншого боку, в системі відсутній центральний актор, що володіє владою, який би самостійно задавав правила для всіх і контролював їх неухильне виконання. І наднаціональна вертикаль, і міжурядова горизонталь водночас поєднуються в його політичній структурі, а ідея управління дозволяє охопити її, зосередитись на з'ясуванні того, як у таких різних структурних умовах відбувається доцільне формулювання й успішна імплементація, в т.ч., «незручних» для когось правил.

Концепція політичного управління, що діє в ЄС з 2009 р., має два безпосередніх джерела<sup>13</sup>. Перше – це «управління без уряду» (Дж. Розенау і Е.-О. Чемпел), ідея, стосовно міжнародних відносин, чи, точніше, наявності, або відсутності порядку в світовій політиці<sup>14</sup>. Дж. Розенау стверджує, що, хоч глобального порядку, не кажучи вже про світовий уряд, і не існує, втім, деяка впорядкованість (керованість) у світовій політиці все ж є. Вона походить від співпраці між державами, які створюють міжнародні режими, і комплексу взаємодій серед безлічі акторів – державних, приватних та неурядових, які, переслідуючи власні цілі, водночас сприяють забезпеченню загального блага.

Друге джерело – праці про трансформацію державності національного рівня<sup>15</sup>. У них нові чи альтернативні методи управління представлені як реакція на зменшення здатності держави до забезпечення економічного зростання і суспільного прогресу та успішного вирішення складних сучасних проблем. Науковці наголошують, що державне регулювання слід проводити спільно з приватними та неурядовими акторами чи в якійсь мірі делегувати їм його, що створює делеговане саморегулювання, від вертикального підпорядкування до горизонтальної координації. На відміну від національних держав, ЄС відрізняє не занепад здатності до втручання в економічно-соціальні процеси, а, швидше, обмеження, якими обставлено для нього застосування такої здатності. Обидва підходи ставлять під сумнів виняткову роль держав і національних урядів у забезпеченні загального блага та в формулюванні політичного порядку денного регіональних масштабів.

Фрагментація владних повноважень між інститутами ЄС очевидна. У них різні підходи і наміри. Однак високий ступінь взаємозалежності, при бажанні колективних дій, спонукає їх до агрегації і трансформації вихідних позицій, тобто до переговорів, досягнення консенсусу і співробітництва<sup>16</sup>. Повноваження передані на наднаціональний рівень, в основному обмежені

<sup>12</sup> Структура Європейського Союзу і прийняття рішень в нем. URL: <http://iir-mp.narod.ru/subjects/eu/eudec>.

<sup>13</sup> Громогласова Е.С. (2009). Теория и практика политического управления в Европейском Союзе. М.: ИММО РАН. С. 10.

<sup>14</sup> Rosenau J. N., Czempel E.-O. (1992). Governance, Order and Change in World Politics Governance without Government. *Order and Change in World Politics*. Cambridge : Cambridge University Press. P. 18.

<sup>15</sup> Kooiman J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. L.: Sage Publications Ltd. P. 61.

<sup>16</sup> Horner I. Power of balance in EU decision making. URL: <http://thedailyjournalist.com/theinvestigative/power-of-balance-in-eu-decision-making>.

турботою про ефективність ринкових механізмів. Порівнюючи слабку владу ЄС в інших сферах політики, зрозуміло, що це спонукає наднаціональні інститути до поширення успішних ринкових механізмів та боротьби за управління і в тих сферах, які далекі від діяльності ринку. Адже в багатьох сферах політики інститути ЄС не мають серйозних повноважень. Це збільшує їх залежність від зовнішніх владних ресурсів, змушує турбуватися про включення нових акторів до прийняття рішень і їх виконання, стимулює пошук заходів для зміцнення взаємодії між усіма залученими до процесу управління, які зближують їх позиції, норми поведінки та переваги.

Наполегливе впровадження принципу взаємного визнання в ЄС значно посприяло успішному функціонуванню Програми ЄВР. Його намагалися послідовно формувати на наднаціональному рівні через гармонізацію й узгодження загальних правил, щоб далі запровадити на національному рівні. Взаємне визнання у межах ЄВР передбачає, що держави не повинні відмовлятися від національної специфіки регулювання. Але вони можуть взаємно приймати інші правила, як еквівалентні – лише, якщо в них відсутні серйозні аргументи, щоб вимагати будь-яких коригувань. Принцип і метод взаємного визнання створили основу для змагання національних режимів ринкового регулювання. У разі потреби, гармонізація регулюючих правил обмежується загальними вимогами, обов'язковими для всіх держав.

Характерно, що принцип взаємного визнання, задіяний спочатку у сфері ринкової інтеграції, досить швидко ввійшов в ЄС у сферу правосуддя і внутрішніх справ. Нині в ЄС діє ціла система інструментів взаємної правової допомоги і визнання судових рішень. Так, рішення, прийняте судовою владою в одній з держав, визнається, а в разі необхідності, і виконується в інших державах-членах<sup>17</sup>. Першим імплементували європейський ордер на арешт<sup>18</sup>, згодом – введення європейського ордера на слідчі матеріали. Таке рамкове рішення Ради ЄС набуло чинності 19 січня 2009 р.<sup>19</sup>

Взаємне визнання зміцнило співпрацю національних поліцейських і судових інстанцій, на що вказує зростаюча кількість виданих європейських ордерів на арешт. У ЄС розвивають структури, що його підтримують. Це Євроюст (2002 р.) – група, яка координує діяльність правоохоронних органів держав ЄС, зокрема транскордонні розслідування і судові переслідування. Вона сприяє поліпшенню обміну інформацією та наданню взаємної правової допомоги. Це – Європейська судова мережа, яка включає 250 національних контактних пунктів у державах-членах. Вони обмінюються чиновниками, щоб встановити прямі контакти між судовою владою та сприяти розумінню різниці в окремих судових і правових системах.

Взаємне визнання вимагає, щоб держави визнавали еквівалентними закони про захист прав і свобод особистості. Досягти цього важче, ніж виробити норми на товарних ринках, що не викликають суперечок з делікатних питань легітимності, які делегує ЄС професійним органам національного рівня. У разі запровадження методу взаємного визнання частина суверенітету передається не на наднаціональний рівень, а по горизонталі, і транзакційні витрати подолання відмінностей у національних правилах переносяться зі стадії прийняття рішень на стадію імплементативної. Зазвичай, така система вимагає підвищених заходів довіри між державами.

Наведені вище приклади підтверджують, що нині і в перспективі в ЄС при регулюванні «мережових галузей» централізація не має переваг. Швидше – це керована деконцентрація, що в загальному плані передбачає розміщення частини органів центральної влади в «регіонах», коли національні регулятори задля просування ринкової лібералізації мають, за згодою держав-членів, більш суттєву частку автономії у здійсненні функцій політико-господарського управління в ЄС, при певному контролі за ними з боку ЄК<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Wetter A. Enforcing European Union Law on Exports of Dual-use Goods. URL: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/criminal/recognition/fsj\\_criminal\\_recognition\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/recognition/fsj_criminal_recognition_en.htm).

<sup>18</sup> Lavenex S. (2007). Mutual Recognition and the Monopoly of Force: Limits of the Single Market Analogy. *Journal of European Public Policy*. Vol. 14. № 5 (special issue). P. 767.

<sup>19</sup> Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December Obtaining Objects, Documents and Data for Use in Proceedings in Criminal Matters. – OJ L 350 of 30.12.2008. URL :[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/judicial\\_cooperation\\_in\\_criminal\\_matters/jl0015\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/jl0015_en.htm).

<sup>20</sup> Стрежнева М.В. (2009). Централизация или децентрализация? Роль европейских и национальных агентств в имплементации европейских решений / Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора / М.Л. Энтин, К.И. Косачев (др.). Материалы международной конференции МГИМО (У) МИД РФ, 7 февраля 2008 г., Москва. С. 59.

Отже, політичний простір ЄС – це середовище, територія існування політичних об'єктів і розгортання політичних процесів, система політичних відмінностей, що зміцнюють політичну ієрархію в організації та диференціацію політичних позицій. У ньому розвивається соціальна політика та ринкове регулювання, дієвий порядок багаторівневого управління, яке має ієрархічну правову основу. Законодавчі акти, прийняті на наднаціональному рівні, держави-члени повинні виконувати чи, якщо це директива, перетворювати у національне законодавство. Але політико-інституціональна структура ієрархії в ЄС відносно слабка. Вона спирається не на самостійність європейського рівня влади, а на вибіркову та зумовлену цілим рядом умов передачу повноважень від держав наднаціональним інститутам, тобто на добровільне делегування їм частини національного суверенітету. Водночас держави суверенні і в межах ЄС. Хоч національний суверенітет певною мірою і обмежується, він є серйозною перешкодою, яка заважає розвивати владну вертикаль в ЄС. Це веде до систематичних збоїв у дотриманні правил ієрархічного підпорядкування. Інституціональні структури в ЄС, які оформляють переговори і співпрацю, – навпаки, значно більш організовані, ніж це спостерігається на національному рівні, що дозволяє говорити про ЄС як про «договірний порядок». Крім того, це ще й «конкурентний порядок», адже функціонування ЄВР безперечно створює тиск конкуренції не лише на господарюючі суб'єкти, але й на держави з їх політичними і господарськими режимами. Крім цих базових структур, для сприяння координації в умовах ускладнення інтеграційного організму, практично у всіх сферах політики ЄС зародилися транснаціональні і більш закриті трансурядові політичні мережі. В основі діяльності політичних мереж в ЄС лежать регламенти та директиви Ради ЄС, на відміну від політичних мереж державного рівня, які в більшості випадків спираються на самоорганізацію (тобто менш оформлені).

Вважаємо, що вирішення цих проблем значною мірою залежить від чіткості рішень і відкритості дій ЄС, який повинен стати більш відкритим до політичної конкуренції. Це сприятиме веденню інноваційної політики, висвітленню подій з Брюсселя і дасть можливість громадянам визначитися, хто править в ЄС та прийняти чиюсь сторону в політичних дебатах. ЄС готовий до вирішення цих завдань. Інституціональні реформи вже перетворили ЄС на більш конкурентний політичний інститут. Цей підхід має зайняти основне місце в розвитку Брюссельської політики, принаймні, в короткостроковій перспективі. Ризики низькі, оскільки ЄС має механізми стримувань і противаг. Водночас потенційні вигоди високі, адже більш відкрита діяльність дозволить ЄС подолати безвихідь у політиці, сприятиме відновленню громадської підтримки і скороченню дефіциту демократії.

#### Список джерел

1. Венгеров А.Б. (1992). Политическое пространство и политическое время. *Гражданское общество и правовое государство*. № 1. С. 49-63.
2. Громогласова Е.С. (2009). Теория и практика политического управления в Европейском Союзе. М.: ИММО РАН. 116 с.
3. Информация о Европейском Союзе. Как работает Европейский Союз (2013). Люксембург: Бюро официальных публикаций ЕС. 40 с.
4. Качевский В. В ЕС введут «право вето». URL: <http://therussiantimes.com/news/17613.html>.
5. Каширина Е.Ю. (2009). Единая социальная политика Европейского Союза (реальность и перспективы). *Власть*. № 7. С. 142-145.
6. Каширина Е.Ю. (2010). Проблемы формирования единой социальной политики Европейского Союза (на примере Германии): автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04. Москва. 25 с.
7. Офицеров-Бельский Д. Перспективы общей внешней политики ЕС. URL: <http://www.intertrends.ru/thirty-second/Ofitserov.pdf>.
8. Пушкарева Г.В. (2012). Политическое пространство: проблемы теоретической концептуализации. *Полис*. № 2. С. 166-176.
9. Стрежнева М.В. (2009). Централизация или децентрализация? Роль европейских и национальных агентств в имплементации европейских решений / Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора / М.Л. Энтин, К.И. Косачев (др.). Материалы международной конференции МГИМО (У) МИД РФ, 7 февраля 2008 г. М.: Аксиом. Вып. 4. С. 55-66.

10. Структура Европейского Союза и принятие решений в нем. URL: <http://iir-mp.narod.ru/subjects/eu/eudec>.
11. Bellamy R., Castiglione D. (2000). The Uses of Democracy: Reflections on the European Democratic Deficit // Eriksen E. O., Fossum J. E. Democracy in the European Union: Integration through Deliberation? L.: Routledge, P. 65-84.
12. Bellamy R., Castiglione D. (2004). Normative Theory and the European Union: Legitimizing the Euro-polity and its Regime / Tragardt L. After National Democracy: Rights, Law and Power in the New Europe. Oxford: Hart Publishing, P. 9-40.
13. Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December Obtaining Objects, Documents and Data for Use in Proceedings in Criminal Matters. – OJ L 350 of 30.12.2008. URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/judicial\\_operation\\_in\\_criminal\\_matters/j10015\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_operation_in_criminal_matters/j10015_en.htm).
14. Curtin D. (2003). Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance. *Social and Legal Studies*. № 12 (1). P. 55-75.
15. DeBardeleben J., A. Hurrelmann (2007). Democratic Dilemmas of Multilevel Governance. Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union. New York: Palgrave Macmillan. 255 p.
16. Heilke T. (2007). The Space of Politics: Wolin, Voegelin, and Arendt Compared. *Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association*. Chicago, 2007. August 29 – September 02. P. 357-365.
17. Hix S. (2008). What's Wrong with the European Union & How to Fix It. Cambridge: Polity Press. 232 p.
18. Hix S., B. Hoyland (2011). The Political System of the European Union. New York: Palgrave Macmillan. 448 p.
19. Horner I. Power of balance in EU decision making. URL: <http://thedailyjournalist.com/theinvestigative/power-of-balance-in-eu-decision-making>.
20. Kooiman J. (1993). Modern Governance: New Government-Society Interactions. London: Sage Publications Ltd. 282 p.
21. Lavenex S. (2007). Mutual Recognition and the Monopoly of Force: Limits of the Single Market Analogy. *Journal of European Public Policy*. Vol. 14. № 5 (special issue). P. 762-779.
22. Nicolaïdis K. (2004). We, the Peoples of Europe... *Foreign Affairs*. № 83 (6). P. 97-100.
23. Rhodes R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political studies*. 44 (4). P. P. 652-667.
24. Rhodes R. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*. 28 (8). P. 1243-1264.
25. Rosenau J. N., Czempiel E.-O. (1992). Governance, Order and Change in World Politics Governance without Government. *Order and Change in World Politics*. Cambridge : Cambridge University Press. P. 1-29.
26. Schmidt V. (2004). The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State? *Journal of Common Market Studies*. № 42 (5). P. 975-997.
27. Wetter A. Enforcing European Union Law on Exports of Dual-use Goods. URL: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/criminal/recognition/fsj\\_criminal\\_recognition\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/recognition/fsj_criminal_recognition_en.htm).

## References

1. Vengerov A.B. (1992). Politicheskoe prostranstvo i politicheskoe vremja. *Grazhdanskoe obshchestvo i pravovoe gosudarstvo*. № 1. S. 49-63.
2. Gromoglasova E.S. (2009). Teorija i praktika politicheskogo upravlenja v Evropejskom Sojuze. M.: IMEMO RAN. 116 s.
3. Informacija o Evropejskom Sojuze. Kak rabotaet Evropejskij Sojuz (2013). Ljuksemburg: Bjuro oficialnyh publikacij Evropejskogo Sojuza. 40 s.
4. Kachevskij V. V ES vvedut «pravo veto». URL: <http://therussiantimes.com/news/17613.html>.
5. Kashirina E.Ju. (2009). Edinaja social'naja politika Evropejskogo Sojuza (real'nost' i perspektivy). *Vlast'*. № 7. S. 142-145.
6. Kashirina E.Ju. (2010). Problemy formirovanija edinoj social'noj politiki Evropejskogo Sojuza (na primere Germanii): avtoref. dis. ... kand. polit. nauk: 23.00.04. Moskva. 25 s.



7. Oficerov-Bel'skij D. Perspektivy obshhej vneshnej politiki ES. URL: <http://www.intertrends.ru/thirty-second/Ofitserov.pdf>.
8. Pushkareva G.V. (2012). Politicheskoe prostranstvo: problemy teoreticheskoy konceptualizacii. *Polis*. № 2. S. 166-176.
9. Strezhneva M.V. (2009). Centralizacija ili decentralizacija? Rol' evropejskih i nacionalnyh agentstv v implementacii evropejskih reshenij / Kakimi stanut vnutrennie i vneshnie politiki ES v rezultate vstuplenija v silu Lissabonskogo dogovora / M.JI. Jentin, K.I. Kosachev (dr.). Materialy mezhdunarodnoj konferencii MGIMO (U) MID RF, 7 fevralja 2008 g. M.: Aksiom. Vyp. 4. S. 55-66.
10. Struktura Evropejskogo Sojuza i prinjatje reshenij v nem. URL: <http://iir-mp.narod.ru/subjects/eu/eudec.htm>.
11. Bellamy R., Castiglione D. (2000). The Uses of Democracy: Reflections on the European Democratic Deficit // Eriksen E. O., Fossum J. E. Democracy in the European Union: Integration through Deliberation? L.: Routledge, P. 65-84.
12. Bellamy R., Castiglione D. (2004). Normative Theory and the European Union: Legitimizing the Euro-polity and its Regime / Tragardt L. After National Democracy: Rights, Law and Power in the New Europe. Oxford: Hart Publishing, P. 9-40.
13. Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December Obtaining Objects, Documents and Data for Use in Proceedings in Criminal Matters. – OJ L 350 of 30.12.2008. URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/judicial\\_operation\\_in\\_criminal\\_matters/j10015\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_operation_in_criminal_matters/j10015_en.htm).
14. Curtin D. (2003). Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance. *Social and Legal Studies*. № 12 (1). P. 55-75.
15. DeBardeleben J., A. Hurrelmann (2007). Democratic Dilemmas of Multilevel Governance. Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union. New York: Palgrave Macmillan. 255 p.
16. Heilke T. (2007). The Space of Politics: Wolin, Voegelin, and Arendt Compared. *Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association*. Chicago, 2007. August 29 – September 02. P. 357-365.
17. Hix S. (2008). What's Wrong with the European Union & How to Fix It. Cambridge: Polity Press. 232 p.
18. Hix S., B. Hoyland (2011). The Political System of the European Union. New York: Palgrave Macmillan. 448 p.
19. Horner I. Power of balance in EU decision making. URL: <http://thedailyjournalist.com/theinvestigative/power-of-balance-in-eu-decision-making>.
20. Kooiman J. (1993). Modern Governance: New Government-Society Interactions. London: Sage Publications Ltd. 282 p.
21. Lavenex S. (2007). Mutual Recognition and the Monopoly of Force: Limits of the Single Market Analogy. *Journal of European Public Policy*. Vol. 14. № 5 (special issue). P. 762-779.
22. Nicolaïdis K. (2004). We, the Peoples of Europe... *Foreign Affairs*. № 83 (6). P. 97-100.
23. Rhodes R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political studies*. 44 (4). P. P. 652-667.
24. Rhodes R. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*. 28 (8). P. 1243-1264.
25. Rosenau J. N., Czempiel E.-O. (1992). Governance, Order and Change in World Politics Governance without Government. *Order and Change in World Politics*. Cambridge : Cambridge University Press. P. 1-29.
26. Schmidt V. (2004). The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State? *Journal of Common Market Studies*. № 42 (5). P. 975-997.
27. Wetter A. Enforcing European Union Law on Exports of Dual-use Goods. URL: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/criminal/recognition/fsj\\_criminal\\_recognition\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/recognition/fsj_criminal_recognition_en.htm).