

**В. О. ХРАМОВ**, д-р політ. наук, проф.

(Інститут підготовки кадрів при Міністерстві праці та соціальної політики, м. Київ)

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ ПЕРЕД ВИКЛИКАМИ ЧАСУ: ООНОВЛЕННЯ МОДЕЛІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ**

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 5, с. 86–91

Основна мета та сутність реформування ЄС на зламі століть спричинили оновлення “філософії” і практики прийняття рішень у просторі нових координат: сучасних інформаційних технологій та розширення складу ЄС. Це і стало предметом аналізу.

### **Вплив сучасних інформаційних технологій на життєдіяльність країн — членів ЄС**

У ЄС все ширше застосовуються нові інформаційні технології, що кардинально впливають на життєдіяльність мільйонів громадян, оновлюють модель прийняття рішень. Вони впливають не тільки на внутрішню політику різних за рівнем розвитку країн — членів ЄС і світу, а й на відносини між цими країнами. Змінюються не тільки тип зовнішніх зв'язків, рівень їх організації, а й предмет науки про світову політику та міжнародні відносини. Ось чому навіть теоретичне осмислення сучасних міжнародних відносин без урахування ролі нових інформаційних технологій стає просто неможливим. Якісні зміни відбуваються у процесі вироблення зовнішньополітичних рішень. До них належить і питання про прийняття нових членів ЄС.

Вступ до ЄС — стратегічне завдання сучасної України. Зараз вона стоїть перед розв'язанням низки конкретних проблем, здійснення яких потребує прискореного освоєння нових інформаційних технологій з метою просування у напрямку європейської інтеграції. Для цього необхідно чітко усвідомлювати, яким чином сучасні інформаційні технології впливають на процес побудови системи міждержавних відносин у ЄС. Зазначимо, що особливу роль у розвитку механізму європейської інтеграції відіграє Інтернет. Завдяки

цій інформаційній мережі можна швидко одержувати приватну, ділову і державну інформацію. Збір даних, їх переробка в інформацію, поширення останньої складають основу інформаційної бази стратегічного аналізу і прийняття стратегічних рішень (насамперед вибір стратегії). Інформація зараз є стратегічним ресурсом, використання якого дає змогу ефективно приймати рішення та управляти соціально-політичним процесом розширення ЄС. Унаслідок того, що інтеграція в ЄС є стратегічним пріоритетом України, інформація про модель та окремі механізми прийняття рішень в межах ЄС має для нашої країни найважливіше значення.

Технології інформаційної епохи створюють оточення, в якому ведуться дії, що спрямовані на розширення рамок ЄС і близькі до інформаційних “бойових” дій, динамічних і непередбачених. Це сприяє постійному реформуванню національних політичних інститутів, впливає на розвиток економіки, підвищує потенціал загальноєвропейської культурної і політичної ідентифікації населення, політичних сил. Водночас це стимулює радикальні рухи, що підштовхують до європейської та світової фрагментації і дестабілізації. Способи буття єдиної Європи можуть впливати на національну волю і суспільну думку ще до того, як аудиторія пересвідчиться в їх автентичності. Парадоксально, що потік інформації про ЄС у реальному часі накладає на збір повноцінної інформації ще більшу потребу. Так, у ЄС і в усьому світі вже почала виникати нова економіка, що заснована на інформаційних службах. Ця нова економіка руйнує стару ієрархію промислового світу, посилюючи тим самим потенціал інформаційно-

го, інтелектуального зближення народів різних держав.

Пізня промислова епоха — олігархічна суміш корпоративно-бюрократичних структур. Нинішні правлячі сили розвинених країн ЄС все більше спираються на систему плебісцитарної демократії, яку строго обмежують суспільна участь, вибори і знання. Великі корпорації, приватні і державні, які складають правлячу мережу нашого часу, повинні контролювати інформацію, щоб тримати систему у стабільному стані. Можливо, незабаром усе це зміниться. Інформаційна революція істотно знизила, якщо не цілком усунула, здатність урядів контролювати інформацію, яку одержує населення. Наявність нової інформаційної технології є настільки важливим чинником, що той, хто використовує цю технологію, має бути готовим до соціальних змін. Щоб розв'язати проблеми, зумовлені цими змінами, потрібна тісніша координація зусиль всіх європейських держав. Той, хто нехтує цією технологією, стикається з ризиком “зникнення” на геополітичному і гео економічному полі Європи.

Інтернет став дуже популярним джерелом інформації і каналом зв'язку. Ця мережа продемонструвала, наскільки нині важко здійснювати контроль над інформацією. Друкарські засоби масової інформації, радіо і телебачення набагато легше контролювати, оскільки тут кількість продуктів обмежена, а аудиторія пасивна. В Інтернеті все інакше: кожний є і споживачем, і виробником. Інформаційна революція змінює вигляд інститутів влади ЄС. Вона усуває ієрархії, розпорошує і перерозподіляє владу (часто убик менших елементів), перетинає і перекроює кордони, розширює обрії часу і простору. Інформаційна революція підсилює важливість мереж (наприклад, соціальної або комунікаційної). Вона дає можливість різним особам зв'язуватися, консультуватися, координувати один з одним дії на великих відстанях. Інформаційна революція спричинила зрушення на шляхах розвитку взаємодії суспільств та інститутів ЄС.

Вона є “великим вирівнювачем” для держав — членів ЄС, для всіх країн Європи. На основі проведених досліджень можна виокремити кілька основних рис інформаційних технологій.

По-перше, індустриально розвинені країни ЄС найуразливіші перед інформаційними атаками.

Інформаційна технологія глибоко проникла в економіку країн ЄС. Хоча банки і намагаються не розголошувати факти несанкціонованого вторгнення у свої інформаційні системи, експерти з комп'ютерної безпеки вважають, що щороку в

Європі спостерігається близько 36 випадків проникнення в банківські комп'ютери, внаслідок чого з рахунків зникає щоразу понад 1 млн доларів.

По-друге, нові інформаційні технології, безсумнівно, впливають на розв'язання проблем прийняття рішень і безпеки. Швидке прийняття рішень помітно змінює повсякденне життя людей у країнах ЄС. Вільне переміщення робочої сили, товарів, послуг і капіталів, інтенсифікація спілкування, ділової активності, зростання внутрішнього ринку, нові реалії політичного і державного життя — все це впливає на розвиток європейської інтеграції. Благополучна Європа, яка прагне стабільності, розглядає кандидатів на розширення свого співтовариства як таких, що здатні прийняти її систему цінностей: свобода і права людини, динамічний ринок, правова і соціальна держава, демократія.

#### **Інформаційно-функціональна модель і внутрішній регламент прийняття рішень**

Процес реформування системи влади та політичного управління ЄС має за мету підвищення ефективності прийняття інституційних рішень. Останні, у свою чергу, перебувають у функціональній залежності від таких чинників:

- архітектура інформаційних мереж і спрямованість інформаційних потоків;
- вірогідність інформації про соціальні процеси, що відбувалися у конкретному об'єкті управління;
- модель прийняття управлінських рішень;
- особистий склад інститутів ЄС;
- технологія та інтенсивність впровадження сучасної системи управління.

Взагалі процес прийняття будь якого рішення в ЄС поділяється на чотири фази: збирання та інтерпретація інформації, виокремлення альтернативних проектів рішень; вибір остаточного варіанта рішення з наявністю альтернативних проектів; ухвалення рішення. Збирання, накопичення та інтерпретація — найважливіші етапи прийняття рішень. Яким же чином побудована сучасна інформаційна мережа, яка дає змогу отримувати якісну, вірогідну інформацію про ті процеси, від яких залежить функціонування інститутів ЄС?

Насамперед треба подбати про джерела інформації та їх здатність адекватно висвітлювати багатовимірну динаміку розвитку ЄС. Це забезпечить отримання високоякісної інформації, потрібної для прийняття рішень.

Найважливішими джерелами та суб'єктами прийняття рішень є інститути Європейського

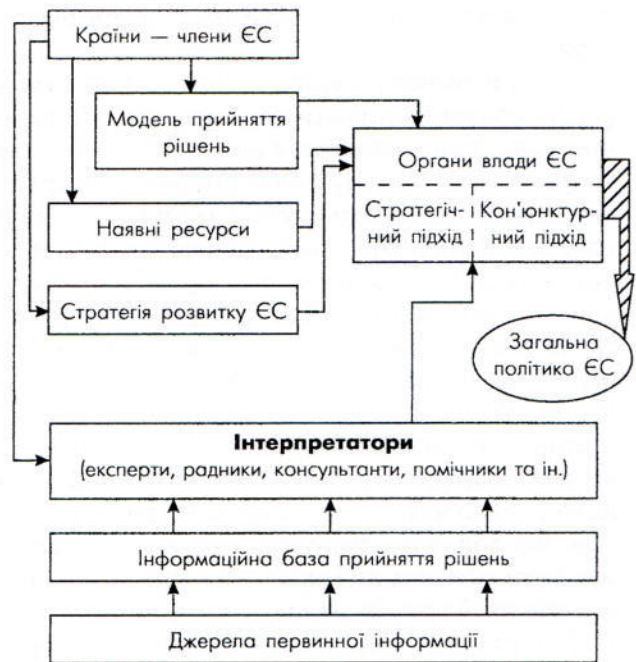
Співтовариства: Комісія ЄС, Рада міністрів, Європейський парламент, Суд ЄС, Європейська комісія, Європейська рада. Прийняття цими інститутами рішень — складний та динамічний процес, який має свій “внутрішній регламент”, що створюється країнами — членами ЄС та його інститутами (схема). Цей процес започатковує Комісія ЄС, яка розроблює законопроекти ЄС за своєю ініціативою або на прохання Європарламенту чи Ради міністрів, оскільки остання не може прийняти рішення без офіційної пропозиції з боку Комісії ЄС. Пропозиції надходять до Ради міністрів, а потім передаються до Європарламенту. Там над ними працюють відповідні комітети, які розробляють проекти, вносять в них поправки, а далі вони проходять попереднє обговорення перед тим, як про них буде повідомлено на черговому засіданні Європарламенту у Страсбурзі.

Водночас законопроекти передають до Комітету з економіки та соціальних питань, що складається з призначених представників промисловості, трудових і профспілкових організацій, об'єднань споживачів і спеціалістів. Цей чисто консультативний орган висловлює свою думку, яку враховує Рада міністрів.

Розглядувані законопроекти з пропозиціями Європарламенту та Комітету з економіки та соціальних питань передаються до Європейської комісії (ЄК), яка з урахуванням пропозицій, що надійшли, вносить поправки до законопроектів. Потім проекти рішень знову потрапляють до Ради міністрів і Європарламенту для другого читання. Тут їх знову розглядають на рівні комітетів, голосують за них на щомісячній пленарній сесії Європарламенту, а потім їх повертають до Ради міністрів для прийняття остаточного рішення.

У ході цього процесу ЄК може внести зміни або поправки до своєї пропозиції. Після прийняття рішення ЄК повинна проконтролювати його виконання. У розв'язуванні актуальних проблем велику роль відіграють самі керівників відповідних міністерств держав — членів ЄС.

Така процедура, на перший погляд, здається громіздкою, проте закладений у ній механізм перевірок і противаг є суттєвим для демократичного процесу, який заснований на відкритій дискусії, консультаціях, зустрічах. Модель прийняття рішень ЄС дуже консервативна і достатньо складна. З цим потрібно рахуватися як країнам — членам ЄС, так і країнам — кандидатам до вступу в ЄС.



**Внутрішній регламент прийняття рішення країнами — членами ЄС**

### Реформування моделі прийняття рішень

З метою реалізації національних інтересів на європейському просторі Україні потрібно ретельно вивчати модель прийняття рішень органами влади ЄС. Особливий інтерес для України викликають зміни, які можуть позначитися на її діях внаслідок Ніцційського договору від 25 грудня 2000 р.

Загалом цей договір, з одного боку, підкреслює компроміс інтересів великих, середніх і малих держав, а з іншого — закріплює процес розширення ЄС. Закладений у договорі механізм гарантує досягнення основної мети — інституціональне підготування ЄС до прийняття нових членів.

Внесені зміни стосуються чисельного складу Європейської комісії. Вони вводяться в два етапи, про що свідчить стаття 4 Протоколу з питання розширення ЄС. Там затверджується, що починаючи з 1 січня 2005 р. редакція статті 23, параграф 1, Договору про Європейське співробітництво зміниться в такий спосіб: “До складу комісії входить один громадянин від кожної країни-члена. Кількість членів Комісії може бути змінена лише за одноголосним рішенням Ради”. У випадку ж наявності у складі Ради 27 членів стаття 213, параграф 1, підлягає зміні і її редакція буде оновлена: кількість членів Комісії буде менше від кількості держав-членів. Члени Комісії

обиратимуться виходячи з принципу рівноправної ротації. Кількість членів Комісії встановлює Рада шляхом одноголосного рішення.

Далі зазначається, що ці зміни можуть бути введені в дію одночасно з датою прийняття на себе функцій Комісією, що характерно для моменту прийняття в ЄС 27 члена.

У протоколі, що стосується розширення ЄС, зафіксовано: після підписання договору про прийняття 27 члена Рада ЄС одноголосно приймає рішення щодо кількісного складу членів Комісії, а також щодо принципів рівноправної ротації для формування складу чергової Комісії. У своїй роботі вона спирається на принцип повної рівності всіх держав у питанні визначення порядку обрання і терміну роботи їх громадян у складі Комісії з тим, щоб розбіжності між загальною кількістю мандатів для двох держав-членів ніколи не перевищували один мандат. З урахуванням цього обмеження черговий склад Комісії буде формуватися так, щоб він відповідав демографічній і географічній різноманітності держав — членів ЄС.

Держава, вступаючи в ЄС, з моменту свого прийняття до нього має право на одне місце у складі Комісії. Інші зміни, що стосуються ЄК, були введені безпосередньо в Договір про ЄС у статтях 214 і 215 щодо виборів голови та членів ЄК. У статтях 217 і 219 йдеться про організацію ЄК і зміцнення повноважень її голови.

Без зміни залишився термін дії мандата члена Комісії — 5 років. Водночас зміни стосуються також принципів обрання членів Комісії та її голови: його обирають кваліфікаційною більшістю Ради ЄС, що складається з глав держав і урядів, з наступним затвердженням Європарламентом.

Істотно новим у Ніщійському договорі є те, що ЄК буде обиратися за принципом кваліфікаційної більшості шляхом голосування. З цього не варто робити висновок, що “великі” держави послаблять свій вплив на прийняття рішень у ЄК. Позиція “великих” держав-членів, можливо, зросте у зв'язку з обранням голови ЄК кваліфікаційною більшістю, наділенням його великими повноваженнями і введенням ротації комісарів.

Збільшення кількості членів ЄК до 27 не може знизити ефективність роботи Комісії. Не викликає сумніву те, що одночасно з прийняттям нових держав до ЄС поглиблюються внутрішні розбіжності позицій та інтересів, що може ускладнити процес прийняття рішень. Ефективність роботи Комісії залежатиме насамперед від по-

літичної волі держав-членів, від повного використання механізмів і методів ЄС.

Європейська комісія як “гарант договорів” реалізує також загальний метод європейської інтеграції. Вона визнає виключне право законодавчої ініціативи Комісії у всіх сферах союзної політики, а також право спільних рішень з Європарламентом. Немає приводу для того, щоб нові країни-кандидати недооцінювали роль союзного методу прийняття рішень.

### **Розширення сфери застосування голосування кваліфікаційною більшістю в Раді ЄС**

Компроміс, досягнутий у справі розширення сфери застосування голосування кваліфікаційною більшістю в Раді ЄС, є не настільки істотним, ніж очікувалося. Не вдалося підняти голосування кваліфікаційною більшістю до рангу принципу, з якого випливали б окремі ясно прописані винятки. Загалом в рамках міжнародної конференції були прийняті зміни до 50 статей, що стосуються близько 45 галузей. Голосування кваліфікаційною більшістю введено у 28 статтях. У деяких випадках зміни процедури голосування тимчасово відкладені (наприклад, до 2004 р. відносно окремих аспектів міграційної візової політики або до 2007 р. відносно функціонування Структурного фонду).

Послуги у сфері культури та аудіовізуальної техніки, освіти та охорони здоров'я залишаються в домені відповідальності ЄС. В особливих випадках це стосується і послуг морського транспорту.

Значимо важливість формування основ, призначених для виникнення Комітету соціального захисту, який здійснюватиме координацію дій урядів різних країн у цій сфері. Важким питанням залишається тривалість настання наступної фінансової перспективи для Греції, Іспанії і Португалії, закріпленої в загальній Декларації, що додається до Договору.

Значні розбіжності серед країн-учасниць спостерігаються щодо податкової проблематики, а також проблем політики захисту зовнішнього середовища. Держави-члени прийняли Декларацію у справі захисту середовища всередині ЄС.

Відбулися зміни з питань економічного, фінансового і технічного співробітництва і розвитку.

Істотна зміна стосується відмови від одностайності при обранні голови ЄК та її складу. Це полегшує з усією певністю процес формування ЄК, зобов'язуючи держави-члени до пошуку компромісу (див. також ст. 23); зміцнює статус

голови ЄК. Голосування більшістю створює, особливо державам із сильною позицією, великі можливості для коригування дій, що починаються комісарами, які обрані без згоди всіх членів ЄК. Не можна виключити, що у випадку запропонованого складу ЄК більше враховуватимуться побажання великих держав, а не малих. Введення голосування кваліфікаційною більшістю при обранні ЄК аж ніяк не послабляє позицій головних держав. Водночас це спонукає малі держави до уважного прийняття до уваги позиції великих держав.

У розділі 2 модифікація торкається насамперед відмови від принципу одностайності при обранні Генерального секретаря, його заступника, а також спецпредставників.

У розділі 3 намічене обмеження процесу голосування більшістю з проблематики співробітництва; досягнення взаєморозуміння в підході до рішень, що стосуються справ, від 1 травня 2004 року.

Зауважимо, що консервативна позиція 15 держав-членів щодо розширення сфери застосування голосування кваліфікаційною більшістю в розділі 3 зумовлюється насамперед таким:

- недостатньою готовністю держав-членів до обмеження прерогатив уряду в цій галузі;
- відсутністю довіри до функціонування традиційних механізмів співтовариства;
- побоюванням можливого погіршення умов підтримки внутрішньої безпеки у зв'язку з розширенням ЄС і прагненням зберегти безпосередній вплив на розвиток ситуації.

З погляду окремих країн-кандидатів, насамперед Польщі, обмеження сфери голосування кваліфікаційною більшістю є позитивною нормою.

При цьому варто пам'ятати, що всілякі зміни у сфері структурної політики можуть призвести до суттєвості інтересів у будь-якій з трьох груп держав.

### Система розподілу голосів у Раді ЄС

Реформа системи прийняття рішень кваліфікаційною більшістю в Раді ЄС, з погляду офіційної Польщі, повинна бути пов'язана з відмовою п'ятих найбільших держав-членів від права призначення другого комісара в ЄС. Підкреслюється, що прийнята система прийняття рішень буде змушена виконувати в ЄС подвійний характер, бути справедливою, прозорою і зрозумілою, пропонуючи таку кваліфікаційну більшість, що буде спиратися на 50 % населення ЄС. Безсумнівно, це дозволить полегшити прийняття рішень через Раду ЄС.

Виконання названих умов вимагає від міжнародної конференції прийняття рішень з трьох питань: вибір формули подвійної більшості і вирішальних розподілів урівноважених голосів; установлення граничної кількості голосів для кваліфікаційної більшості; визначення початку введення в дію нового методу голосування.

Граничну кількість голосів для кваліфікаційної більшості запропоновано встановити близько 71 % з урахуванням так званих компромісів, а також Декларації, що додається до Амстердамського договору. Безсумнівно, це свідчить про зберігання важливого компромісу і завершує пошук рішення для випадку з Іспанією, яка вимагала рівності в розподілі голосів у Раді ЄС з чотирма державами, що мають найбільшу кількість голосів. На засіданні Європейської Ради в Ніцці, як і у випадку зі складом ЄК, поправки стосуються ваги голосів, що вписано до Протоколу, де йдеться про розширення ЄС. Відповідно до Декларації розподіл голосів держав — членів ЄС із доведенням його складу до 27 держав буде виглядати таким чином:

- ФРН, Великобританія, Франція, Італія — 29;
- Іспанія, Польща — 27;
- Румунія — 14;
- Голландія — 13;
- Греція, Чехія, Бельгія, Угорщина, Португалія — 12;
- Словаччина, Данія, Фінляндія, Ірландія, Литва — 7;
- Латвія, Словенія, Естонія, Кіпр, Люксембург — 4;
- Мальта — 3;
- Разом — 345.

Рішення вважатимуться прийнятими, якщо за них буде подано 258 голосів, що представляють більшість держав-членів у випадку, коли згідно із нинішнім договором вони прийматимуться на основі пропозицій ЄК (процедура співтовариства). В інших випадках для прийняття рішень досить 258 голосів із боку 2/3 членів.

Відносно нинішніх 15 держав-членів наведені зміни будуть уведені з 1 січня 2005 р. З цього моменту кожна держава-член буде мати право вимагати ухвалення рішення через Раду кваліфікаційною більшістю з тим, щоб ця більшість охоплювала не менше 62 % населення ЄС. Якщо виявиться, що ця умова не буде виконана, конкретне рішення не вважатиметься прийнятим.

У Протоколі (п. 2, ст. 3) у справі розширення ЄС читаємо: "момент кожного виходу за поріг, зазначений у другій передмові статті 205, параграф 2, Договору про ЄС, так розрахований, щоб

пори́г кваліфікаційної більшості, що виражений голосами, не перевищував порога, який витікає з...», міститься в Декларації в справі розширення ЄС". У цьому контексті важливою є також Декларація у справі порога кваліфікаційної більшості і кількостей голосів меншості, що блокує, у рамках розширення, що міститься в розділі 3 Договору в Німечці. З нього випливає, що з 1 січня 2005 р. бере початок втілення в життя новий розподіл голосів у Раді ЄС, з тієї точки зору, що не всі держави-кандидати, що зафіксовані у Декларації з питань розширення ЄС, будуть також членами ЄС, кваліфікаційна більшість відповідатиме меншому відсотку голосів, ніж звичайно. Необхідний відсоток голосів зростатиме доти, поки не досягне максимуму — 73,4 %. Коли всі названі кандидати стануть членами ЄС, меншість досягне 91 голосу.

Швидкість, із якою йшла робота в Німечці, а також зміни в Трактаті, внесені в останній момент (коригування кількості голосів на користь Румунії і Литви), призвели до того, що прийняті угоди з питання порога кваліфікаційної більшості з 27 державами — членами ЄС, що має у сумі 345 голосів, виражено у числі 258 голосів (73,4 %), що не збігається з меншістю, що блокує. Це складає 91 голос. Початі в Німечці спроби малих держав збільшити меншість, що блокує, до 93 голосів зустріли опір тих держав, які втратили би спроможність блокувати небажані для них рішення ЄС, що нараховує у своєму складі 27 членів із двома великими державами й однією малою, привабливими 7 голосами.

Питання розподілу голосів у раді ЄС між нинішніми і майбутніми державами-членами, а також питання меншості, що блокує, домінували в основній частині засідань ЄС у Німечці. Внаслідок зміни способу розподілу голосів у Раді ЄС найбільші переваги одержать великі країни — пропорційно по 25 %. У випадку з Іспанією і Польщею це складає навіть 30 %. Ухвалення рішення кваліфікаційною більшістю на принципах, прийнятих у Німечці, вимагатиме узгодження трьох елементів: необхідної більшості голосів, згоди понад 50 % держав, а також 62 % населення.

Незважаючи на те, що ідея подвоєння більшості була формально заперечена, проте запропонований нею варіант у формі демографічної верифікації збільшує можливість блокування рішення трьома великими державами, у тому числі ФРН, за рахунок так званого потенціалу народонаселення, навіть якщо з цією метою не вдасться набрати необхідний для ухвалення рішення 91 голос.

Важливо звернути увагу на додаткову складність забезпечення вимог підтримки 2/3 держав-членів пропозицій, що не були подані до ЄК. Цей механізм обов'язково поширюється на розділи 1 і 2 (через ст. 23 і 25). Його можна тлумачити як забезпечення домінування великих держав-членів, проект якого був оголошений ЄК від імені більшості країн-членів. Прийнята в Німечці система розподілу голосів є результатом важко досягнутого компромісу: сильне ув'язування кількості голосів з демографічним потенціалом держав-членів; взаєморозуміння держав на принципі компромісу; вплив традицій і культурних зв'язків; конфронтація держав ліберальної спрямованості та їх прихильників; уникання формального голосування (кваліфікаційна більшість схиляє держави-члени до пошуку консенсусу).

Уведення в деяких випадках навіть триступінчастого голосування кваліфікаційною більшістю ускладнює прийняття рішень через Раду. Це може також мати негативний вплив на функціонування міждисциплінарної системи ЄС, роблячи його ще більш непрозорим і менш зрозумілим пересічному громадянину.

Збільшення чисельності членів Ради змінює характер і спосіб її роботи. Зростання різноманітності позицій, кількості виступів, двосторонніх консультацій, подовження процедур можуть додатково зменшити ефективність моделі прийняття рішень органами влади та політичного управління ЄС.

Таким чином, реформування моделі прийняття рішень ЄС віддзеркалює розширення поля інтеграції та демократизації європейського простору у напрямі становлення нової більш консолідованої та могутньої Європи.