

УДК 35.061.1ЄС

Б. Шевчук

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

Розглянуто концепції багаторівневого управління, політичних мереж та Європейського адміністративного простору, які вплинули на розвиток та становлення європейського врядування.

Ключові слова: багаторівневе управління, політичні мережі, Європейський адміністративний простір, європейське врядування.

В умовах побудови в Україні демократичної, правової держави важливого значення набуває врахування досвіду впровадження в Європі належного врядування (good governance), яке було результатом розвитку державного управління в останнє десятиліття XX ст.

Зміна ролі держави в сучасному світі, виникнення проблем організаційно-правового функціонування Європейського Союзу (далі – ЄС) в наслідок розширення Європейського Союзу, завершення інституціональної реформи та вступу в законну силу Лісабонського договору передбачає вдосконалення та розвиток системи європейського врядування (governance). Концепції багаторівневого управління, політичних мереж та Європейського адміністративного простору тісно пов’язані із європейським врядуванням.

Питання сутності європейського врядування, концепцій Європейського адміністративного простору, багаторівневого управління, мереженого управління в своїх дослідженнях розглядали такі вітчизняні науковці, як В. Авер’янов, З. Балабаєва, І. Грицяк, О. Киричук, А. Колодій, В. Копійка, А. Пухтецька, В. Стрельцов та інші.

Мета статті – дослідити зміст концепцій багаторівневого управління, політичних мереж та європейського адміністративного простору та показати їх взаємозв’язок із розвитком європейського врядування.

Запровадження належного врядування (good governance) в ЄС на початку XXI ст. базувалося на концепціях, які виникали з принципів формування ЄС, практики його функціонування та з потреби вирішення проблем, які виникали. Це були концепція багаторівневого управління, концепція політичних мереж і концепція Європейського адміністративного простору.

Широке використання поняття належного врядування (good governance) розпочалось у кінці XX – на початку XXI ст. міжнародними організаціями, зокрема, Організацією Об’єднаних Націй (далі – ООН), Світовим банком, Міжнародним валютним фондом (далі – МВФ). Так “Програма розвитку ООН” (ПРООН, The United Nations Development Program, UNDP) визначила врядування, як “здійснення економічної, політичної та адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях” [1].

“Програма розвитку ООН” (далі – ПРООН) також визначила основні характерні риси, притаманні належному врядуванню:

1. *Участь (Participation).* Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. *Верховенство права (Rule of law)*. Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини.

3. *Прозорість (Transparency)*. Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. *Відповідальність (Responsiveness)*. Інституції та процеси служать усім членам суспільства.

5. *Орієнтація на консенсус (Consensus orientation)*. Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур.

6. *Справедливість (Equity)*. Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому.

7. *Ефективність та результативність (Effectiveness and efficiency)*. Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. *Підзвітність (Accountability)*. Уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав (stakeholders).

9. *Стратегічне бачення (Strategic vision)*. Лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо Good Governance і людського розвитку і чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації [2].

Своє бачення змісту поняття Governance було запропоновано також Європейським Союзом. Впровадження нових форм державного управління визначено однією з чотирьох стратегічних цілей Європейської комісії, про що наголосив у 2000 р. Голова Європейської комісії Р. Проді, представляючи програму діяльності Європейської комісії на майбутнє. Визначення реформи державного управління в ЄС було спричинене рядом обставин, основними серед яких були:

1) громадяни Європейського Союзу почували себе віддаленими від діяльності інституцій ЄС;

2) в громадян ЄС існувала недовіра стосовно майбутнього розвитку ЄС, його політичних цілей, принципів розподілу повноважень між ЄС та країнами-членами;

3) неспроможність ЄС вирішувати ряд загальноєвропейських проблем, зокрема безробіття, безпека харчових продуктів, злочинність тощо;

4) серед громадян не було розуміння того, що покращення їхнього життя було наслідком діяльності саме інституцій ЄС, а не інституцій національних держав;

5) ЄС та країни-члени недостатньо інформували громадян про свою діяльність;

6) громадяни ЄС не розуміють відмінностей між інституціями ЄС та не знають, хто приймає рішення;

7) необхідність узгодження національних інтересів держав-членів, при різному трактуванні поняття “національні інтереси”.

Для усунення вище перелічених причин необхідно було вчинити певні кроки спрямовані на ширшу участь у виробленні політичних рішень, активне спілкування із громадськістю, спрощення законодавства ЄС, кращого виконання законодавчих актів ЄС на національному рівні, покращення політики тощо. Саме для здійснення цих кроків і було прийнято рішення Європейською комісією.

В Білій книзі Європейського врядування, прийнятій Європейською Комісією в 2001 р., визначалось поняття “врядування”, як “правила, процеси і поведінка, впливають на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності та злагодженості” [3].

При визначенні основних принципів ефективного врядування, безумовно, враховувались єдині для всіх держав-членів ЄС європейські принципи державного управління та Європейського адміністративного простору. Для держав-членів ЄС визначені єдині принципи, яких зобов'язані визнавати і дотримуватись у національних системах державного управління, незалежно від свого устрою, зокрема надійність і передбачуваність, відкритість і прозорість, звітність, ефективність і результативність [4].

В основі ефективного врядування є п'ять принципів, визначених в Білій книзі Європейського врядування:

1. Відкритість. Інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватись інформацією з державами-членами ЄС стосовно того, що робить ЄС та які рішення він приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною і зрозумілою широкому загалу. Остання умова особливо важлива для вирішення проблеми повернення довіри до складних інституцій. Європейський Союз особливо увагу звертає на здійснення права громадян в доступі до інформації про проблеми. За допомогою інформаційних технологій ставиться завдання створення спільного європейського простору для обговорення громадянами різних країн загальних проблем.

2. Участь. Якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилює довіру у кінцевий результат політики та інституції, що її імплементують. Особливу увагу звертають на багаторівневе партнерство, що дозволяє національним урядам включати регіони і міста до процесів вироблення та здійснення політики ЄС.

3. Підзвітність. Ролі у законодавчому та виконавчому процесах повинні бути більш зрозумілими. Кожна з інституцій ЄС повинна пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідальність також вимагається від держав-членів ЄС та всіх інших акторів, задіяних у розробці і впровадженні політики ЄС на будь-якому рівні.

4. Ефективність. Політика повинна бути ефективною і своєчасною, такою, що забезпечує все на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу з використанням попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від впровадження політики ЄС на пропорційній основі.

5. Узгодженість. Політика та всі рішення повинні бути легкозрозумілими. Потреба в узгодженості постійно зростає внаслідок різноманітності, присутньої в ЄС. Регіональна та місцева влада все частіше бере участь у реалізації політики ЄС, що посилює важливість узгоджених дій [5].

Сама інституціональна будова ЄС передбачала вирішення проблем управління між різними рівнями, зокрема між наднаціональним та національним рівнями. Згідно з концепцією багаторівневого управління (multi-level governance, MLG), "Європейський Союз – це політичне утворення, в якому влада розподілена між різними рівнями управління і серед акторів, а між секторами існують суттєві відмінності в методах прийняття рішень" [6].

Необхідно зазначити, що зміст багаторівневого управління залежить від змісту поняття "рівень". В даному випадку можливі три різні підходи. По-перше, елементи багаторівневого управління присутні при прийнятті рішень на наднаціональному рівні між різними інституціями ЄС. По-друге, елементи багаторівневого управління наявні при взаємодії інституцій ЄС, інституцій національних держав-членів ЄС та різноманітних

недержавних акторів. По-третє, найбільш показово багаторівневе управління проявляється при підготовці, прийнятті та виконанні рішень на наднаціональному та національному рівнях.

Практика функціонування ЄС показує, що при підключенні до процесу прийняття рішень регіонів держав-членів ЄС, поступово утворилось три рівня підготовки та прийняття рішень: наднаціональний, національний та регіональний.

Необхідно відзначити, що існує певна суперечність у тому, що формально, згідно з конституційними актами, в ЄС існує дворівнева структура, до того ж регіональний рівень прийняття рішень визначається виключно національним законодавством, а фактично в практику ЄС в різних предметних сферах залучені регіональні влади. Ст. 5 Договору про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору визначає, що “згідно з принципом субсидіарності, у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише у такому обсязі й тоді, коли держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів” [7]. Окрім того, ст. 4 цього ж договору наголошує, що “Союз шанує рівність держав-членів перед Договорами, а також їхню національну ідентичність, властиву їхнім засадничим політичним та конституційним структурам, включно з регіональним та місцевим самоврядуванням” [8].

Необхідно зауважити, що сам характер унікального механізму ухвалення та реалізації рішень, який включає три процедури прийняття рішень в ЄС (консультації, процедура згоди, процедура спільного рішення), сприяє використанню багаторівневого управління.

Загалом, визначаючи європейське багаторівневе управління, необхідно звернути увагу на те, що сучасні національні держави також застосовують багаторівневе управління. Фактично, багаторівневе управління передбачає не простий перерозподіл повноважень між різними рівнями прийняття рішень, а прийняття узгоджених рішень багаторівневими неієрархічними наднаціональними та національними установами, зокрема із залученням недержавних акторів.

Більш універсальною концепцією є концепція політичних мереж, яка отримала популярність у кінці ХХ ст. Існує достатньо багато різноманітних визначень політичних мереж. Одним із найбільш виважених можна вважати визначення німецького вченого Т. Берцель: “Політична мережа – це комплекс відносно стабільних зв’язків неієрархічної та взаємозалежної природи, який об’єднує безліч різноманітних акторів, що обмінюються ресурсами, усвідомлюючи, що кооперація полегшує досягнення спільних цілей” [9].

Визначаючи неієрархічний тип взаємозв’язків між різноманітними акторами, підкреслюється, що суть взаємодії між акторами не будується на підпорядкуванні. Однією з основних причин появи політичних міжорганізаційних мереж є ускладнення функціонування акторів, які володіють владними повноваженнями, особливо в частині забезпечення виконання прийнятих рішень. Мережі ж скеровані на залучення саме тих акторів, від яких залежить виконання прийнятих рішень.

Фактично новий стиль управління побудований через залучення різноманітних акторів, відстоювання власних інтересів яких можливе через врахування позицій партнерів по мережі. Суттєвим для розуміння феномену мереж є те, що:

- 1) мережева взаємодія скерована на досягнення спільних цілей;

2) доступ до мережі визначається не лише наявністю ресурсу, але і бажанням спільно вирішувати проблеми;

3) ключова ознака мережі – це обмін ресурсами, зокрема владними.

Л. Сморгунов виділяє такі види політичних мереж: 1) політичні співтовариства (policy communities); 2) професіональні мережі (professional networks); 3) міжурядові мережі (intergovernmental networks); 4) мережі виробників (producer networks); 5) проблемні мережі (issue networks) [10].

Основними позитивними елементами функціонування мереж є: по-перше, забезпечення владних інституцій інформацією про специфіку регулювання в певних секторах діяльності; по-друге, члени мереж задіяні у виконанні прийнятих рішень; по-третє, стосовно ЄС мережі сприяють посиленню впливу Єврокомісії на національні уряди; по-четверте, мережі в ЄС відіграють більш значну роль у забезпеченні демократичного процесу, тобто інституції ЄС стають більш прозорими.

Характерною особливістю мережевого управління також є те, що воно ніде формально не врегульоване і здійснюється за фактом, тобто є неформальним. Додатковим аргументом на користь поширення мережевого управління в ЄС є те, що, по-перше, ЄС не володіє легітимним правом на насильство і не має єдиного центра владних повноважень; по-друге, національні держави, будучи членами ЄС, залишаються державами і можуть регулювати ступінь інтеграції різних політик, а отже, повноваження наднаціональних інститутів відрізняються залежно від сфери, тобто має місце асиметрія.

Ще однією концепцією, про яку необхідно згадати в контексті впливу на запровадження належного врядування в ЄС, є концепція Європейського адміністративного простору. Необхідно наголосити на взаємному впливі концепції Європейського адміністративного простору (далі – ЄАП) та концепції належного врядування.

Концепція ЄАП вперше офіційно була представлена у 1999 р. на конференції “Європейський адміністративний простір: управління та диверсифікація” у Потсдамі, організованій Міжнародним інститутом адміністративних досліджень, створеним при Європейській групі публічної адміністрації.

Метою запровадження концепції ЄАП було забезпечення однакових підходів до реалізації прав громадян і юридичних осіб держав-членів ЄС та ефективне і якісне надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг.

На сьогодні існує значна кількість підходів до визначення поняття ЄАП, хоча вони і далекі від досконалості. Можна розглянути визначення поняття ЄАП, які відображають юридичний, політичний та ідеологічний аспекти.

Юридичний аспект. Визначення дане в дослідженні програми SIGMA: “Принципи публічної адміністрації, які є спільними для держав-членів Європейського Союзу, створюють умови виникнення “Європейського адміністративного простору”, який своєю чергою, включає в себе набір (групу) спільних стандартів діяльності публічних адміністрацій, які визначаються законом та реалізація яких на практиці забезпечується відповідними процедурами та механізмами відповідальності. Хоча Європейський адміністративний простір і не являє собою частини схвалених *acquis communautaire*, але він покликаний слугувати орієнтиром реформ публічних адміністрацій у країнах кандидатах” [11].

Політичний аспект. Визначення дане головою італійського департаменту публічної адміністрації Карло д’Орга в грудні 2003 р. на 41-й Нараді європейських

генеральних директорів, уповноважених із питань публічної адміністрації: ЄАП – це “середовище – розроблені європейські політики та правила, які вимагають активної ролі національних адміністрацій – в якому національні адміністрації покликані, з метою однакової реалізації прав громадян та юридичних осіб, створених в межах Європейського Союзу, забезпечувати тенденційно (очікувано) однакові рівні ефективності та якості надання послуг” [12].

Ідеологічний аспект. Визначення, сформоване на основі тексту підсумкової резолюції, ухваленої міністрами публічних адміністрацій держав-членів Європейського Союзу на 8-й зустрічі у Страсбурзі 7 листопада 2000 р.: “Новостворений метод координації, запропонований Європейською Радою у Лісабоні, дозволяє побудувати європейський простір якості публічних адміністрацій” [13].

На нашу думку, найбільш вдале визначення поняття ЄАП дала А. Пухтецька: “Під ЄАП слід розуміти юридичну категорію, яка використовується для позначення складної, цілісної, диференційованої та динамічної системи міжнародного співробітництва публічних (державних) адміністрацій європейських держав, покликаної забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, створених в межах ЄС, а також забезпечувати ефективно та якісно надання адміністративних послуг” [14].

Необхідними складовими елементами ЄАП як системи є: а) принципи; б) правові норми; в) стандарти; г) національні адміністративні традиції; д) спільні соціальні та культурні цінності національних держав; е) спеціальні методи міжнародного співробітництва у сфері діяльності публічних адміністрацій.

Якщо порівняти принципи ЄАП та принципи належного врядування, то можна констатувати, що вони майже ідентичні, що не дивно, оскільки вони засновані на принципах демократизму та верховенства права. Отже, до основних принципів ЄАП, які визначають сукупність похідних принципів, належать: юридична визначеність (надійність та передбачуваність), відкритість і прозорість, відповідальність, ефективність і результативність.

Запровадження та подальший розвиток концепції ЄАП передбачає дотримання демократичних цінностей, формування правових систем на спільних принципах.

Підсумовуючи, можна констатувати, що на формування концепції належного врядування в ЄС вплинули: 1) практика діяльності інституцій ЄС, їх взаємодія з інституціями держав-членів ЄС; 2) концепція багаторівневого управління; 3) концепція політичних мереж; 4) концепція Європейського адміністративного простору.

Література

1. Governance for sustainable human development: A UNDP policy document [Electronic resource] : United Nations Development Program (January, 1997). — Access mode : <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.
2. Ibid.
3. Європейське врядування. Біла книга [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://upi.org.ua>.
4. Європейські принципи державного управління [Текст]. — К. : УАДУ, 2000. — С. 14—25.
5. Європейське врядування. Біла книга...
6. Громогласова Е. С. Теория и практика политического управления в Европейском Союзе [Текст] / Е. С. Громогласова. — М. : ИМЭМО РАН, 2009. — С. 13, 14.

7. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) [Текст] / за заг. ред. Г. Друзенка. — К. : К.І.С., 2010. — С. 37.
8. Там само. — С. 36.
9. Государственная политика и управление [Текст] : учебник : в 2 ч. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. — М. : Российская политическая энциклопедия, 2006. — С. 239.
10. Там же. — С. 241, 242.
11. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права [Текст] / А. Пухтецька. — К. : Юридична думка, 2010. — С. 19.
12. Там само. — С. 21.
13. Там само. — С. 22.
14. Там само. — С. 22.

B. Shevchuk

CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF EUROPEAN GOVERNANCE

The concepts of multilevel governance, policy networks and European administrative space, which influenced the development and formation of European governance are considered.

Key words: multi-level governance, policy networks, European administrative space, European governance.