

СТРЕЛЬЦОВ Володимир Юрійович,
д-р держ. упр., доц., проф. каф. права та європейської інтеграції ХарПІ НАДУ

ОЦІНЮВАННЯ ЗРІЛОСТІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ

Узагальнюються підходи до оцінки ступеня зрілості системи управління інтеграційними процесами, а також пропонуються можливі шляхи вирішення існуючих проблем на європейському рівні.

Ключові слова: оцінка, європейське врядування, зрілість, публічне управління, принципи, підзвітність, прозорість, ефективність.

Streltsov V. Yu. Assessment of the European integration system management maturity : Theoretical approaches

The article generalizes existing approaches and proposed possible solutions to the problems of measuring the quality of governance on European level.

Key words: assessment, European governance, maturity, public administration, principles, accountability, transparency, effectiveness.

Постановка проблеми. Демократичне врядування є необхідною передумовою для досягнення цілей розвитку тисячоліття, визначених ООН. Безперечно, ефективне демократичне врядування є результатом взаємодії добре скоординованої влади, з одного боку, та розвиненого громадянського суспільства – з іншого. Проте швидке зростання протягом останніх десятиріч кількості регіональних торговельних союзів зумовило певний дисбаланс між якістю управлінської діяльності міждержавних або наднаціональних структур, яка зазвичай є відображенням відповідного стану на національному рівні, та кількістю регіональних торговельних угод, що передбачають створення такого роду органів.

Розробка та застосування Світовим банком індикаторів, які допомагають оцінити якість системи публічного управління країни або групи країн, останнім часом викликає критику, особливо з боку аналітиків, що займаються дослідженням посттоталітарних країн та посткомуністичних трансформацій, пов'язаних із рухом до демократії.

Впровадження Європейським Союзом Копенгагенських та Мадридського критеріїв створило прецедент систематичного пошуку і впровадження найкращих практик, що нададуть органам, створеним у рамках регіональних торговельних угод, досконалішої форми. Такого роду бенчмаркінг зумовив пошук інструментів оцінки зрілості системи управління інтеграційними процесами.

Власна спроба оцінювання систем урядування для країн-кандидатів на членство в ЄС та країн-сусідів ЄС була започаткована програмою SIGMA, що фінансується ЄС. Ступінь розвитку врядування є ключовим елементом у пакеті умов, які висуваються ЄС до країн з перехідною економікою, особливо тих, які праґнуть здобути членство, оскільки управлінський караван буде рухатися зі швидкістю його найповільнішого суб'єкта. Це є також дуже важливою умовою для надання фінансової допомоги і реструктуризації заборгованості для всіх країн-позичальників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні підходи до вимірювання якості врядування досліджують зарубіжні та вітчизняні вчені В. Авер'янов, О. Андрійко, К. Апаза, К. Арндт, І. Грицяк, Ж. Жабе, Д. Кауфманн, Ю. Ковбасюк, В. Корженко, А. Краай, М. Мастроцці, О. Молодцов, Ч. Оман, В. Опришко, О. Рудік, М. Томас та ін. Однак проблему синтезу показників, які дозволяють мати чітке уявлення про якість управління інтеграційними процесами, ще повністю не вирішено.

Деякі дослідники ставлять під сумнів необхідність створення складних показників або простих показників, які потребують комплексного обстеження й аналізу даних. Тому залишаються недостатньо розробленими підходи до вимірювання якості управління інтеграційними процесами, особливо для країн, що розвиваються.

Метою статті є узагальнення підходів до оцінки ступеня зрілості системи управління інтеграційними процесами.

Виклад основного матеріалу. Прийняття главами держав та урядів країн-членів ЄС Лісабонської стратегії засвідчило необхідність знаходження балансу між інтеграційними уподобаннями політичних еліт та ступенем участі громадян у таких

сферах, як управління людськими ресурсами в публічній службі, впровадження інновацій у публічному управлінні, соціальний діалог, е-врядування, що значним чином впливає на подальші інтеграційні процеси та дозволяє залучити якомога ширше коло зацікавлених осіб і покращити клієнтоорієнтованість європейської публічної служби. Була створена мережа як формальних інституцій Європейського інституту публічного адміністрування (European Institute of Public Administration, EIPA), так і цілої низки неформальних об'єднань Європейської мережі з питань публічного адміністрування (The European Public Administration Network, EUPAN), мережі керівників інституцій та шкіл публічного адміністрування (Directors and presidents of central training schools and institutes of public administration, DISPA), мережа керівників та експертів з питань кращого регулювання (Directors and Experts of Better Regulation, DEBR).

Крім того, на рівні ЄС починаючи з 2006 р. активно запроваджували загальні рамки оцінювання (Common Assessment Framework, CAF) і на кінець 2014 р. вже було 3 структурних підрозділи Європейської Комісії та 10 європейських інституцій, одна з яких мала статус ефективного користувача CAF.

У 1996 р. група дослідників Інституту Світового банку розробила та запропонувала шість індикаторів, які дістали назву Світові індикатори врядування (CIB) (Worldwide Governance Indicators). Починаючи з 2002 р., вони визначаються щорічно для більшості країн світу. Треба наголосити, що в цьому випадку вживается термін «індикатор», тобто доступна для спостереження та вимірювання характеристика досліджуваного об'єкта [1].

CIB вимірюються за шістьма показниками: право голосу і підзвітність, політична стабільність і відсутність насильства, ефективність державних владних інституцій, якість регуляторної діяльності, верховенство права і боротьба з корупцією. Інакше кажучи, автори визначають CIB так:

- право голосу та підзвітність – якою мірою громадяни країни залучені до участі у виборах до владних інституцій, а також свобода висловлення поглядів, свобода асоціацій і свобода ЗМІ;
- політична стабільність і відсутність насильства – сприйняття ймовірності того, що діяльність уряду буде дестабілізована або припинена неконституційними

методами або із застосуванням насильства, у тому числі політичного насильства і тероризму;

– ефективність державних владних інституцій – якість публічних послуг, якість державної служби та ступінь її незалежності від політичного тиску, якість вироблення і впровадження політики, а також ступінь довіри до зобов'язань влади щодо такої політики;

– якість регуляторної діяльності – здатність уряду розробляти та впроваджувати прозору політику та правила, що дозволяють розвивати приватний сектор і сприяють його розвитку;

– верховенство права – оцінка ступеня довіри до різних суб'єктів і дотримання ними суспільних норм, зокрема якість виконання договірних зобов'язань, дотримання поліцією і судами законодавства, а також оцінка рівня злочинності та насильства;

– боротьба з корупцією – застосування державних повноважень для забезпечення приватних інтересів у межах закону, запобігання корупції у великих і незначних розмірах, а також запобігання «захопленню» держави корумпованими угрупованнями зсередини. Слід зазначити, що чим вищим є показник, тим ефективнішими є заходи боротьби з корупцією [6].

Дані для СІВ ґрунтуються на дослідженнях фірм і приватних осіб та на оцінках комерційного ризику, наданих рейтинговими агентствами, неурядовими організаціями, а також цілою низкою агентств з надання допомоги. Вони охоплюють понад 200 країн світу за 1996, 1998, 2000, 2002 і 2003–2008 рр. і більш ніж 300 окремих змінних, наданих більш ніж 30 організаціями. Кожна з цих організацій має власні методики та мірила. Д. Кауфман, А. Краай та М. Маструззі нормалізувати ці бали в масштабі від 0 до 1, а потім використали їх, щоб створити нормальну розподілений індикатор [6].

Методологія отримання СІВ зазнала різкої критики з боку вчених. Відгуки були наведені в публікаціях: Х. Арнданта й Ч. Омана [2], С. Кнака [7], М. Курца і А. Шранка [8], і Т. Мелісси [9]. Вони стосуються таких питань [7]: 1) методології створення сукупних показників (наприклад, труднощі щодо надійності порівняння якості врядування в часі і між країнами); 2) незалежність оцінки врядування, що проводилася на підставі різних джерел даних, а також доступу до цих даних;

3) перекоси в окремих індикаторах (наприклад, залежність СІВ від рівня розвитку країни) [4].

Не будемо детально зупинятися на поглядах опонентів, слід лише зазначити, що методологією СІВ не охоплені наддержавні або міждержавні інституції, які створені в рамках інтеграційних угруповань. Одним із висновків, який напрошується за результатами аналізу СІВ, є те, що існує сильний причинно-наслідковий зв'язок між інституційною якістю управління та зростанням доходів.

Дещо інший підхід застосовано в рамках програми SIGMA, де було розроблено базові показники в шести основних сферах публічного менеджменту, таких як: фінансовий контроль публічного сектору, державні закупівлі, система управління державними видатками, зовнішній аудит публічного сектору, державна служба, а також формування та координація політики.

Базові показники охоплювали як формальні, так і динамічні аспекти практики державного управління. До формальних аспектів належить правова база (наявність законодавства та його якісні ознаки), а також інституційні аспекти. Динамічні аспекти – це здатність системи щодо впровадження законодавства, ефективність функціонування державного органу та спроможність системи забезпечити сталий розвиток у довгостроковій перспективі [5]. Для певних сфер (фінансовий контроль та державні закупівлі) це завдання є дуже простим, оскільки країна-кандидат мала впровадити до свого законодавства частину *acquis communautaire*, перш ніж стати членом ЄС, і в цьому разі критерієм є обсяг впровадженого законодавства. Але для сфери державної служби або формування та координації політики в ЄС не було видано жодних нормативних актів.

Свій підхід до оцінювання якості врядування застосовують міжнародні банки, сформовані країнами певного регіону світу (Європейський банк реконструкції та розвитку, Азіатський банк розвитку, Африканський банк розвитку, Банк розвитку держав Центральної Африки, Карибський банк розвитку, Міжамериканський банк розвитку тощо), для надання кредитів та позик країнам-членам. Однак немає жодного формального підходу в межах цих організацій, кожний департамент та фахівець використовує власний підхід, який часто визначається доступністю ресурсів. Для пом'якшення проблеми невідповідності підходів ці інституції розробляють рамкові документи, які визначають загальні засади такого оцінювання, будучи свого роду

порадами і дороговказами. Більш системним є підхід європейських фінансових інституцій, учасником яких є ЄС.

Слід завжди пам'ятати, що економічне зростання не є самоціллю інтеграційних процесів, головним постулатом є забезпечення кращого життя людей відповідного суспільства. Певні інструменти вимірювання прогресу суспільства були запропоновані спеціально створеною комісією Стігліц-Сен-Фітуссі, яка узагальнила всі існуючі підходи до вимірювання добробуту як багатовимірного поняття, а одним з останніх її надбань є індекс щастя, що почав використовуватися у Великобританії.

Заслуговує на окрему увагу розроблений Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) наприкінці 2011 р. індекс кращого життя (Better Life Index, ІКЖ). Головним завданням розробників було поглянути на ключові аспекти життя людини, яких налічується 11. Це не лише доходи і робочі місця, але й житлові умови, навколоїшнє середовище, соціальні мережі, баланс роботи й особистого життя, особиста безпека, освіта, охорона здоров'я, участь громадськості в ухваленні рішень та загальний рівень задоволеності життям [3]. Такий підхід дозволяє оцінити якість публічно-управлінської діяльності у відповідних сферах. Ранжування цих елементів можна здійснити відповідно до ціннісних пріоритетів того чи іншого суспільства, оскільки ми всі є різними. Проте, на диво, три елементи виявляються найбільш важливими для різних суспільств: здоров'я, освіта і загальний рівень задоволеності життям. Ці складові постійно є найважливішими в більш ніж 180 країнах, де використовуються індекси.

Одним із важливих елементів оцінки якості врядування є погляд на життя з перспективи чоловіків і жінок, багатих і бідних. Сьогодні це єдиний рейтинг, який надає можливість не тільки подивитися на життя з позицій пересічної людини, але й порівняти сприйняття чоловіків і жінок, простежити зміни залежно від того, на якому щаблі соціально-економічної драбини перебуває людина (верхній або нижній).

Започаткована у 2001 р. «Білою книгою» реформа врядування була покликана відкрити процес вироблення політики, зробити його більш представницьким та підзвітним. Ефективне використання наданих повноважень мало наблизити Союз до його громадян та призвести до більш ефективної політики європейських інститутів. Однак залишається контроверсійним питання забезпечення підзвітності, фасадність якої підтверджується хоча б тим фактом, що в «Білій книзі» немає жодної згадки про

забезпечення міжінституційної підзвітності, однак містяться міжінституційні стратегії з інституціоналізації відкритості та ефективності. Серед інструментів, які забезпечують дотримання принципу ефективності, – експертна порада, змінення методу Спільноти, функціональна участь. Інакше виглядають інструменти підзвітності – підконтрольність, прозорість, громадська участь. Їх конфліктність є очевидною, оскільки Європейська Комісія формує арену лише для спеціально запрощених гравців (експертів, національних державних службовців тощо).

Хоча наприкінці «Білої книги» і зазначено, що пропозиції базуються на п'яти принципах, все ж таки більшість з пропозицій віддзеркалює бік ефективності. А завдання з розробки системи показників, які б дозволили оцінити належну реалізацію принципів управління, так і залишається невирішеною.

Повертаючись до наднаціональних інституцій слід зазначити, що труднощі точного вимірювання якості врядування полягають у необхідності використання дослідниками суб'єктивних суджень. Ці обмеження підкреслюють необхідність їх доповнення більш детальною та об'єктивною інформацією. Це може бути зроблено майже для всіх індикаторів за винятком сфери корупції, де є дуже мало фактичної інформації.

Розроблені різними міжнародними організаціями підходи до оцінки системи управління мають декілька спільних рис, на чому наголошують критики. Одними із поширеніших критик є прозорість процедур та інституцій, що беруть участь у підготовці рейтингу, а також недосконалість методології вимірювання (співвідношення суб'єктивної і об'єктивної інформації, валідність, межі похибки, відносна вага індикаторів).

Незважаючи на існування величезної кількості показників (Світові індикатори врядування (The Worldwide Governance Indicators, WGI) Світового банку, Індикатори глобальної конкурентоспроможності (Global Competitiveness Indicators, GCI) Світового економічного форуму, Індекс сприйняття корупції (Transparency International), база даних ООН з розбудови е-врядування та рейтинг ведення бізнесу ICF/Світовий банк), беззаперечним є використання належних дескрипторів, які легко сприймаються та використовуються лідерами, відповідальними за управління інтеграційними процесами. Корисність індикаторів зрілості системи управління інтеграційними процесами залежить від ступеня їх використання керівництвом

наднаціональних інституцій задля змін на краще. Якщо показники стають самоціллю, то вони в остаточному підсумку перетворюються на частину звітів і відвертають увагу від не менш складних та практично спрямованих завдань.

Висновки. Під час управління інтеграційними процесами органи влади різного рівня вступають у взаємовідносини із групами лобіювання щодо регулювання економічних процесів, що передбачає послідовність ужиття певних заходів, починаючи з планування цієї діяльності і завершуючи відстеженням її наслідків із залученням громадськості. Наслідком цієї діяльності є розбудова єдиного ринку, що характеризується високим рівнем стандартизації, процесами сегментної лібералізації ринку з одночасною гармонізацією в певних секторах, поляризація економіки та різна швидкість руху окремих економік, сталість соціально-економічного розвитку, що визначає соціальну модель інтегрованої держави добробуту.

Незважаючи на значну увагу, що приділяється в рамках інтеграційного утворення якості управління на національному та субнаціональному рівнях певна асиметричність спостерігається в питаннях запровадження показників для оцінки якості системи управління інтеграційними процесами на наднаціональному рівні. Центральне місце в системі багаторівневого управління інтеграційними процесами відводиться ціннісному конфлікту між ефективністю та підзвітністю. Фасадність останньої підтверджується хоча б тим фактом, що в «Білій книзі» немає жодної згадки про забезпечення міжінституційної підзвітності, однак містяться міжінституційні стратегії з інституціоналізації відкритості та ефективності.

Напрямком подальших досліджень є синтез методології та показників для оцінки якості врядування на рівні інституцій, створених внаслідок інтеграційних процесів.

Список використаних джерел

1. **Великий** тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2001. – С. 465.
2. **Arndt Ch.** Uses and Abuses of Governance Indicators / Christiane Arndt, Charles Oman. – Paris : OECD Development Center Study ; International Bank for Reconstruction and Development/theWorld Bank, 2006. – 122 p.
3. **Better Life Index.** – Access mode : www.oecdbetterlifeindex.org/#/1111111111.

4. **Carmen R. Apaza.** Measuring Governance and Corruption through theworldwide Governance Indicators: Critiques, Responses and Ongoing Scholarly Discussion / Carmen R. Apaza // Political Science and Politics. – 2009. – № 42(1). – P. 139 – 144.

5. **Jabes J.** On the (f)utility of governance indicators: lessons from countries in transition / Jak Jabes. – Access mode : www.adb.org/governance/jabes02.pdf.

6. **Kaufman D.** Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996 – 2006 / Daniel Kaufman, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi // World Bank Policy researchworking Paper. – Access mode : www-wds.worldbank.org/external/default/wdscontentserver/IW3P/IB/2007/07/10/000016406_20070710125923/Rendered/PDF/wps4280.pdf.

7. **Knack S.** Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: a Critique of the Cross-Country Indicators / Steven Knack // World Bank Policy Research departmentworking Paper. – Access mode : www-wds.worldbank.org/servlet/wdscontentserver/WDSP/IB/2006/07/13/000016406_20060713140304/Rendered/PDF/wps3968.pdf.

8. **Kurtz M.** Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanism / Kurtz Marcus and Andrew Shrank // The Journal of Politics. – 2007. – № 69(2). – P. 538 – 554.

9. **Melissa Th.** What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? / Melissa Thomas // Working Paper Series. Social Science Research Network. – Access mode : ssrn.com/abstract=1007527.

List of references

1. **Velykyi** tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy / uklad. i holov. red. V. T. Busel. – K. ; Irpin : Perun, 2001. – S. 465.
2. **Arndt Ch.** Uses and Abuses of Governance Indicators / Christiane Arndt, Charles Oman. – Paris : OECD Development Center Study ; International Bank for Reconstruction and Development/theWorld Bank, 2006. – 122 p.
3. **Better Life Index.** – Access mode : www.oecdbetterlifeindex.org/#/111111111111.
4. **Carmen R. Apaza.** Measuring Governance and Corruption through theworldwide Governance Indicators: Critiques, Responses and Ongoing Scholarly Discussion / Carmen R. Apaza // Political Science and Politics. – 2009. – № 42(1). – P. 139 – 144.

5. **Jabes J.** On the (f)utility of governance indicators: lessons from countries in transition / Jak Jabes. – Access mode : www.adb.org/governance/jabes02.pdf.

6. **Kaufman D.** Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996 – 2006 / Daniel Kaufman, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi // World Bank Policy researchworking Paper. – Access mode : www-wds.worldbank.org/external/default/wdscontentserver/IW3P/IB/2007/07/10/000016406_20070710125923/Rendered/PDF/wps4280.pdf.

7. **Knack S.** Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: a Critique of the Cross-Country Indicators / Steven Knack // World Bank Policy Research departmentworking Paper. – Access mode : www-wds.worldbank.org/servlet/wdscontentserver/WDSP/IB/2006/07/13/000016406_20060713140304/Rendered/PDF/wps3968.pdf.

8. **Kurtz M.** Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanism / Kurtz Marcus and Andrew Shrank // The Journal of Politics. – 2007. – № 69(2). – P. 538 – 554.

9. **Melissa Th.** What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? / Melissa Thomas // Working Paper Series. Social Science Research Network. – Access mode : ssrn.com/abstract=1007527.