

УДК 351

Р. С. ЄДЕЛЄВ

ПРИНЦИПИ ЕФЕКТИВНОГО ВРЯДУВАННЯ В ЄС

Розглянуто принципи європейського врядування та їх закріплення в нормативно-правових документах, використання в науковій та практичній діяльності фахівців. Приділено увагу проблемам європейської інтеграції України.

Principles of European management and their fixings in normative-legal documents, use in scientific and practical activity of specialists have been considered. The attention is given to the problems of European integration of Ukraine.

Ключові слова: європейська інтеграція, європейське врядування, Біла книга, принципи.

Європейська інтеграція є складним соціально-політичним явищем, яке передбачає не лише інтеграцію України в міждержавні структури, а й розвиток з усіма країнами Заходу.

На даний момент для України європейська інтеграція передусім пов'язана із внутрішніми реформами: адаптацією законодавства України до законодавства ЄС, упровадженням у життя європейських цінностей, реформуванням інституцій, переходом до європейських стандартів, норм і процедур. Реформування системи державного управління стало складовою підготовки до європейської інтеграції.

Разом з тим, загальновизнаним в Європейському Союзі стає поняття європейського врядування (European governance) – багаторівневе управління в багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів і лобістів. Уводиться в обіг термін “європеїзація”, який по відношенню до державного управління означає запозичення досвіду та запровадження кращої управлінської практики органів ЄС або інших держав-членів у національних системах державного управління, адаптацію або пристосування національних процедур, норм, стандартів до норм і правил ЄС [2, с. 76].

Сучасні підходи до трансформації сутності європейського врядування досліджують такі відомі зарубіжні вчені, як Д. Мітрані, Г. Атаманчук, С. Бартоліні, К. Дойч, Е. Хаас, Л. Ліндберг, С. Шайнгольд, Ф. Шміттер, С. Хоффманн, Ж. Гаррет, Р. Кеохайн, Ж. Най, В. Воллес, Г. Воллес, К. Вебб, Н. Нугент, С. Булмер, Д. Зайсман, Е. Моравчик, Г. Маркс, А. Зброджіа, П. Магнетт, Д. Зейтлін, Д. Річардсон, Д. Вайлер, Е. Штейн, Д. Марч, Д. Олзен, К. Селен, С. Штейнмо, К. Армстронг, П. Піерсон, А. Барлей, У. Маттлі, А. Мілвард, Дж. Грієко, Д. Вінкотт, А. Форстер, А. Світ, С. Джордж, Дж. Матларі, О. Валей, Б. Розамонд, Ж.-П. Бландінер, М. О'Нейл, В. Шнайдер, Р. Родос, С. Хікс, Ф. Шарпф, Б. Колер-Кох, Д. Дайнен та ін.

Різноманітні питання розвитку європейської системи державного управління та її впливу на Україну досліджують вітчизняні вчені В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Керецман, І. Грицяк, В. Копійка, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Опришко, О. Рудік, Е. Топалова, В. Посельський.

Метою статті є доведення думки, що застосування європейських підходів до реформування державного управління в Україні має передбачати, насамперед, упровадження принципів європейського управління, а вже потім, у разі необхідності, – узагальнені чи конкретні моделі управління. Саме тому метою дослідження в межах даної статті є вивчення принципів ефективного європейського врядування.

Європейське врядування – це правила, процеси та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами ЄС та держав-членів, особливо стосовно забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та узгодженості [1, с. 36].

Необхідно виділити чотири головні аспекти концепції “врядування” складних політичних інститутів:

- урядування спрямовано на раціоналізацію, підвищення довіри, модернізацію дій держави: необхідно домогтися відповідальності державного апарату за його дії, забезпечити більше високий ступінь незалежності експертів, скоротити бюрократію, домогтися прозорості й полегшити доступ до інформації, сприяти участі інших суб'єктів у прийнятті рішень. Ставиться мета відновити певну довіру до державних інститутів;

- ставиться під сумнів сам принцип мандата влади або владної вертикалі – одночасно виходячи з вимог ефективності й фактичної ролі, що відіграють безліч інститутів або суб'єктів на всіх щаблях. Зростання обсягу повноважень відповідно до завдань, що виникли перед державою за останні роки, припускає наявність усе більше складних, не ієрархічних механізмів координації: процедури переговорів, система партнерства й договорів, міжнародні угоди, інструменти посередництва, ринкові механізми, угоди про співпрацю тощо, які, на погляд багатьох фахівців, перебувають у центрі поняття “врядування”;

- врядування вимагає розширити традиційні погляди на раціональність. Наприклад, це виражається в разючій здатності “винаходити”, а потім і поширювати ці нововведення. Це також стосується і значного розширення сфери аналізу при прийнятті рішень (регуляторний вплив, економічний розрахунок, інструменти звітності, оцінка ризиків тощо). Зміст зазначених принципів полягає в тім, що вони можуть пристосовуватися до гнучких форм відносин між суб'єктами;

- “врядування” є, по своїй суті, перерозподілом влади і її функцій між державою, іншими місцевими або міжнародними органами, ринком і громадянським суспільством. Від способу управління, за якого держава бере на себе всю відповідальність і одноосібно визначає дії інших суб'єктів, відбувається перехід до способу управління, при якому всі зацікавлені суб'єкти колективно виконують ці обов'язки.

У свою чергу, принципи – це керівні правила, що відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах та використовуватися в науковій і практичній діяльності фахівців.

Представляючи програму дій Європейської Комісії Європарламенту в лютому 2000 р., Голова Європейської Комісії Романо Проді назвав утвердження нових форм

управління однією з чотирьох стратегічних цілей Європейської Комісії на строк дії її повноважень.

Європейська Комісія запровадила власну концепцію врядування в Білій Книзі з європейського врядування, яка була прийнята Комісією в липні 2001 р. Біла Книга містить низку рекомендацій і пропозицій щодо зміцнення демократії в Європі та підвищення легітимності інститутів ЄС шляхом покращання залучення громадськості, вдосконалення регуляторної політики та посилення ролі ЄС у світовому врядуванні. Метою Книги є модернізація європейської громадської дії з метою підвищення відповідальності виконавчих органів ЄС перед обраними представницькими органами та відкрити процедури прийняття рішень в Європейському Союзі для надання громадянам можливості брати участь у прийнятті рішень, які їх стосуються [8].

В основі ефективного врядування лежать такі п'ять принципів, які були запропоновані в Білій Книзі: відкритість, співпраця, підзвітність, ефективність і послідовність. Кожен з цих принципів є важливим для встановлення більш демократичного врядування. Вони закладають фундамент демократії та верховенство права не тільки в державах – членах ЄС, але й застосовують на всіх рівнях управління, як-то світового, європейського, національного та місцевого.

Принцип відкритості означає, що всі інституції повинні працювати в більш відкритому режимі, тобто вони мають повідомляти про те, що робить ЄС або планує робити, а також оприлюднювати зміст рішень, що приймаються. Вони повинні використовувати мову, яку розуміє пересічний громадянин. Це має особливе значення для підвищення рівня довіри до інституцій зі складним профілем діяльності. У цьому контексті відкритість означає доступ до документації, ефективне спілкування і спрощення політики та законодавства ЄС. Разом з державами – членами інститутам ЄС слід активно обговорювати питання діяльності ЄС та рішення, які приймаються на європейському рівні.

Наступний принцип передбачає залежність якості, доцільності і ефективності політики ЄС від забезпечення співпраці всіх зацікавлених сторін упродовж всього процесу вироблення політики. Співпраця створює атмосферу довіри до кінцевого результату та до інституцій, що приймають політичні рішення. Реалізація принципу співпраці залежить від центральних урядів при розробці та імплементації політики ЄС. Цей принцип передбачає залучення неурядових організацій, соціальних партнерів, громадян, а також усіх інших зацікавлених сторін. Таким чином забезпечується сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління.

Відповідно до принципу підзвітності, потрібно чітко визначити функції різних органів у законодавчому і виконавчому процесах. Кожна з інституцій ЄС на інституційному та персональному рівнях повинна роз'яснити, чим вона займається в ЄС, і взяти за це відповідальність. Треба наголосити також на необхідності більшої чіткості дій і відповідальності з боку країн-членів і всіх, хто задіяний у розробці та

імплементатії політики ЄС на будь-якому рівні. Підзвітність базується на засадах права європейців на “належне управління” (“right to good administration”, Хартія основних прав Європейського Союзу, стаття 41), окрім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної) передбачає також обов’язок реагування влади на потреби громадян.

Принцип ефективності означає, що політичні рішення повинні бути ефективними та своєчасними, базуватись на чітко визначених цілях, на оцінці можливих наслідків і, наскільки це можливо, на попередньому досвіді. Ефективність також залежить від пропорційного і однакового виконання рішень ЄС і їх прийняття на належному рівні. Остання вимога, у свою чергу, залежить від того, як Європейська Комісія координує дії національних урядів, від ефективності комунікації, координації і кооперації заради пропорційної та однакової імплементатії, а також забезпечення належної якості діяльності кожного національного уряду на центральному, регіональному та місцевому рівнях [2, с. 76].

Згідно з принципом послідовності, політика та дії ЄС повинні бути послідовними і зрозумілими. Зростає необхідність у послідовній політиці ЄС з таких причин:

- діапазон завдань зростає;
- розширення збільшить різноманітність;
- такі проблеми, як кліматичні і демографічні зміни перетинають кордони секторальних напрямів розвитку, на яких побудовано ЄС;
- регіональні й місцеві органи влади все більше залучають до політики ЄС [4].

Послідовність потребує політичного лідерства та серйозної відповідальності з боку органів ЄС для забезпечення послідовного підходу у складному середовищі.

Кожен з наведених принципів важливий сам по собі, однак загальної мети не можна досягти ізольованими діями. Політичні рішення вже не можуть бути ефективними, якщо вони приймаються та втілюються в життя безсистемно та без залучення широких кіл.

Застосування цих п’яти основних принципів підсилює дію принципів пропорційності та субсидіарності. Від політичної компетенції до її імплементатії вибір рівня, на якому приймається рішення (від ЄС до місцевого), та інструментів повинні бути пропорційними до цілей, які переслідуються. Це означає, що перед тим, як виступити з ініціативою, треба переконатись у такому:

- чи є необхідними владні дії;
- чи рівень ЄС є найбільш відповідним;
- чи обрані заходи пропорційності до поставлених цілей.

Принцип субсидіарності є важливим засобом у боротьбі з браком демократії. Він є не тільки основним принципом ЄС, а в деяких випадках і провідним принципом у відносинах між країнами-членами та регіональними і місцевими органами влади, що діють в їх межах, як записано у ст. 4 Європейської хартії ради Європи про місцеве самоврядування [5].

Стрижневий зміст принципу субсидіарності можна розглядати як норму, в якій у відносинах між інституційними і соціальними суб’єктами різних розмірів перевага надається найменшим (оскільки вони найближчі до сторін, про які

йдеться): утручання більших суб'єктів має підставу тільки якщо воно направлено на компенсацію недоліків цих менших адміністративних органів.

Так само принцип пропорційності було запроваджено для визначення більш чіткого розподілу повноважень між європейським і національним рівнями. Двозначність, якою було визначено принцип субсидіарності, часто вважається одним з основних факторів його успіху.

Отже, у подальшому розвиток європейського врядування відбуватиметься в умовах постійного впливу на нього цілої низки стандартів, закріплених в *acquis communautaire*, роль яких виконують джерела права Євросоюзу, і, насамперед, адміністративного права, якими є відповідні принципи, визначені в державах-членах за їх спільною згодою у процесі інтеграції. При цьому встановлено, що принципи належного врядування й безперервності державних та інших послуг, які є складовими принципів, що випливають із концепції правової спільноти, трактуються не лише як прояви загальної вимоги дотримуватися права ЄС, а і як відображення дії *acquis communautaire* на європейське врядування. До них відносять відкритість, співпраця, підзвітність, ефективність послідовність. Кожний з них важливий для встановлення демократичнішого й ефективнішого європейського врядування та його подальшого розвитку. У сукупності вони є опорою демократії й верховенства права в державах-членах, державах-кандидатах і державах-претендентах і застосовуються на всіх рівнях управління: глобальному, європейському, національному, регіональному й місцевому.

Література:

1. *Грицяк І. А.* Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / І. А. Грицяк ; НАДУ. – К., 2006. – С. 36.
2. Європейський досвід державного управління : [курс лекцій] / укл. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, Ю. Д. Полянський та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
3. *Линьов К. О.* Принцип субсидіарності в державному управлінні / К. О. Линьов. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-1/txts/LINOV.htm>
4. *Мельтюхова Н. М.* Закони та принципи державного управління / Н. М. Мельтюхова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 1 (35). – С. 42–50.
5. *Паппас С.* Європейське управління : [навч. посіб.] / С. Паппас. – К. : ІМВ КНУ ім. Тараса Шевченка, 2004. – С. 191.
6. Практичний порадник державного службовця з питань європейської інтеграції / укл. : Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва ; за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1. – 44 с. – (Європейське врядування).
7. *Стрельцов В. Ю.* Формування та розвиток концепції європейського врядування / В. Ю. Стрельцов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 1 (35). – С. 377–384.

8. Governance in the European Union: A White Paper. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm

Надійшла до редколегії 18.03.2010 р.