

Література:

1. Європейський Союз – Україна: співробітництво у сфері вищої освіти // Представництво ЄС в Україні. – 2011. – 28 с. – Режим доступу : http://ceas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/education_eu-ukraine_uk.pdf.
2. Завадський В. М. Європейський досвід освіти: Балтійський варіант // Тенденції та перспективи сучасної університетської освіти : матеріали наук.-метод. конф. ДНУ ; за ред. акад. НАН України В. П. Шевченка / В. М. Завадський. – Донецьк : Юго-Восток, 2006. – С. 199–201.
3. <http://www.rus.DELFI.lv>.

Надійшла до редколегії 12.10.2011 р.

УДК 35:061.1

Л. В. ХАШИЦВА

GOVERNANCE ЯК ПОСТМОДЕРНА ФОРМА ЕКОНОМІЧНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ: ДОСВІД ЄС

Проаналізовано особливості організації та функціонування європейського політико-адміністративного простору на основі концепту governance.

Ключові слова: врядування, Європейський Союз, європейський політико-адміністративний простір, мультисуб'єктність, мультирівневість.

The article is devoted to the analysis of features of the European political and administrative space organization and functioning on the base of the Governance concept.

Key words: governance, European Union, European political and administrative space, multi-actors, multi-levels.

Європейський Союз – досить нетипова політична організація. В якості ілюстрації до цього твердження можна навести слова Жака Делора, який неодноразово порівнював ЄС з “невпізнаним політичним об’єктом”. Ще далі йдуть у своїх характеристиках відомі європейські політологи Марк Абель та Ірен Бельє, що в публікаціях, присвячених питанням європейської інтеграції, не вагаючись, користуються терміном “євросоюзні дивацтва” (фр. *bizarrerie communautaire*) [1]. За потреби можна легко продовжити перелік висловлювань, що підкреслюють комплексність та оригінальність побудови європейського політико-адміністративного простору. Однак зупинимось на цьому, наголосивши натомість, що особлива європейська політична система є результатом п’ятдесятирічних зусиль провідних європейських політиків, результатом бурхливих політичних дискусій і компромісів.

З моменту свого створення й дотепер ЄС продовжує постійно розвиватись, але за винятком знакових подій (уведення євро в 2002 р., національні референдуми в країнах ЄС) європейські новини досить часто залишаються поза увагою засобів

масової інформації. За даними соціологічних опитувань, довіра до органів управління ЄС серед населення поступово зростає, однак при цьому значна частина громадян не розуміє принципів організації й функціонування більшості європейських інститутів.

Численні науковці, що спеціалізуються на відповідній тематиці – К. Гьотц, Ж. Зіллер, К. Деммке, Г. Хофманн та ін. – зазначають, що досить складно аналізувати особливості формування та функціонування європейського політико-адміністративного простору за рахунок класичних наукових методів та інструментів. Європейський Союз, що не можна віднести ні до класичної міжнародної організації, ні до держави федерального типу, являє собою окремий (особливий) предмет досліджень світової політико-гуманітарної науки.

З цієї точки зору, значний інтерес становить концепт *governance*, що від початку застосовувався переважно в англосаксонській економічній літературі з метою позначення поняття *corporate governance* – корпоративне управління, але, починаючи з 90-х рр. ХХ ст., почав широко використовуватись політичними науками з метою аналізу публічної політики, стратегій публічних організації тощо.

Саме на основі концепту *governance* (що у вітчизняній науці державного управління позначається поняттям “врядування”) в межах цієї статті буде здійснено спробу аналізу особливостей європейського політико-адміністративного простору, що формується й розвивається під впливом процесів європейської інтеграції.

Появу поняття *governance* в науковому та політичному лексиконі Європейська Комісія пов’язує з “потребою економічних наук (у сфері управління організацією) і політичних наук (у сфері державного управління) мати у своєму розпорядженні термін, здатний покрити різні значення, що не можуть бути експліковані в рамках традиційного поняття “управління” (англ. *government*)”. Одночасно *governance* в найбільш широкому сенсі визначається як “постмодерна форма економічної та політичної організації” [3]. При цьому під постмодерном розуміється епоха, що прийшла на зміну європейському Новому часу (модерну), однією з ознак якого була віра в прогрес і всемогутність розуму. Надлом ціннісної системи Нового часу відбувся в період першої світової війни, в результаті чого європоцентристська картина світу поступилась місцем глобальному поліцентризму, а віра в розум – інтерпретаційному мисленню. Типовою ознакою постмодерну також вважається глобальне утвердження споконвічних, більш важливих, аніж будь-які інтереси держави, прав людини, і зародження релятивістського, гуманістичного ставлення до науки, техніки, індустрії і демократії. Це нове ставлення виражається в усвідомленні наукою своєї відповідальності за дотримання основних етичних норм; співвідношенні технічних досягнень з ідеалами людини й людськості; розвитку природоохоронної, екологічної промисловості; спробах побудови соціальної демократії, спроможної поєднати принципи свободи й справедливості.

Інше цікаве визначення належить французьким науковцям П’єру Мюллеру та Іву Сюрелю: “Врядування – це система правління, в межах якої послідовний процес формування та реалізації публічної політики (визначення суспільних проблем, можливих шляхів їх вирішення і форм практичної реалізації наміченого) більше не є результатом діяльності відносно однорідної і централізованої політико-

адміністративної еліти (яка в цьому разі втрачає монополію на визначення когнітивних і нормативних матриць публічної політики), а відбувається за рахунок створення мультирівневого й мультисуб'єктного координаційного механізму, результат роботи якого, завжди неочевидний, залежить від здатності суспільних акторів визначити спільну точку зору, мобілізувати компетенції різної природи й реалізувати дієві способи розподілу відповідальності та легітимізації прийнятих рішень” [5].

Саме така дефініція, з нашої точки зору, найбільш повно характеризує європейську політичну систему й містить надзвичайно важливе для її розуміння положення: влада в ЄС не є прерогативою певної особи, групи або політичної партії, вона реалізується за рахунок постійного переговорного процесу між системними суб'єктами суспільного розвитку, які, за висловом французького науковця Максима Монтаньє, “є партнерами у великій європейській грі” [4]. В якості таких системних суб'єктів виступають європейські владні інституції, керівництво країн – членів ЄС, місцеві територіальні громади, представники економічної сфери й громадські організації.

Перші дебати з приводу європейського врядування було розпочато Європейською Комісією у 2001 р. в рамках документа “Біла книга: європейське врядування”. Вони стосувались “сукупності правил, процедур і управлінських практик, що мають відношення до процесу реалізації влади на європейському рівні”. У цьому документі пропонувалось запровадити нові форми врядування з метою наближення “європейського політичного проекту до громадян, зміцнення демократії в Європі, посилення легітимності європейських владних інституцій та укріплення позицій Європейського Союзу по відношенню до основних міжнародних організацій”. Його автори висловлювали думку, що головним напрямом розвитку інтеграційних процесів у Європі повинно стати укріплення зв'язків наднаціональних органів влади з інститутами громадянського суспільства за рахунок їх залучення до процесів розробки й реалізації європейської публічної політики [2].

У “Білій книзі” ЄС декларує також п'ять фундаментальних принципів європейського врядування: відкритість (фр. *ouverture*), партисипація (фр. *participation*), відповідальність (фр. *responsabilité*), ефективність (фр. *efficacité*) і когерентність (фр. *cohérence*) (у цьому випадку термін *governance* одночасно позначає мету для досягнення й систему критеріїв, відповідність яким повинна свідчити про досягнення позитивних соціальних і економічних результатів). На їх основі, в поєднанні з принципами субсидіарності й солідарності, віднині повинна була формуватись не лише загальноєвропейська, але й національна політика кожної з держав ЄС. Таким чином, Європейська Комісія фактично формулює основні засади нової європейської моделі врядування. Розглянемо їх більш детально.

По-перше, європейська система врядування визначається як мультисуб'єктна. У процесі розробки загальноєвропейської політики прямо або опосередковано через процедури громадських консультацій беруть участь усі суспільні актори, що діють на європейському рівні: європейські владні інституції, органи державного управління та місцевого самоврядування країн-членів ЄС, представники приватної сфери та громадські організації.

В ЄС не існує жодної організації, яка б утримувала в своїх руках всю повноту влади. На відміну від національного рівня, де влада формується на засадах поділу

на три гілки: законодавчу, виконавчу й судову – європейський політико-адміністративний простір характеризується розподілом владних повноважень на основі принципу “інтересів суспільних акторів”, що беруть участь у процесі прийняття політичних рішень.

Кожна європейська інституція є виразником інтересів певного типу суспільних акторів. Європейський Парламент діє від імені громадян, які його обрали. Європейська Рада, у складі голів держав та урядів, так само як різні конфігурації Ради Європейського Союзу (Ради Міністрів), що об’єднують міністрів профільних міністерств, представляють інтереси країн ЄС. Комітет Регіонів та Економічний і соціальний комітет озвучують думку відповідно регіонального та місцевого самоврядування й громадянського суспільства. Нарешті, Європейська Комісія діє від імені єдиної Європи. Вона має одночасно право законодавчої ініціативи, виконавчі й контрольні повноваження. Європейський Парламент і Рада Європейського Союзу разом затверджують європейське законодавство й бюджет. Європейська Рада визначає стратегічні напрями розвитку ЄС.

Отже, розподіл влади за Ш. Монтеск’є у “чистому вигляді” не притаманний європейській політичній системі. Натомість, поняття “інтересу суспільних акторів”, яке досить часто не знаходить відображення на національному рівні, діє в процесі прийняття рішень у масштабах ЄС.

По-друге, європейська система governance є мультирівневою. Кожна європейська інституція представляє певний рівень влади (від місцевого до наддержавного) і відіграє чітко визначену роль у процесі прийняття політичних рішень. Європейська Комісія є організацією наднаціонального рівня, Європейська Рада і Рада ЄС міжнаціональні органи влади. Органи місцевого самоврядування, як уже було зазначено, представлені в Брюсселі Комітетом Регіонів – консультативним органом, повноваження якого постійно розширюються. У той час, як більшість масштабних політичних рішень приймається у Брюсселі, численні європейські проекти реалізуються на регіональному або місцевому рівні. Політика соціальної і територіальної єдності, на реалізацію якої виділяється приблизно третина всього бюджету ЄС, є чудовим прикладом такої мультирівневості. З метою стимулювання розвитку регіонів, що відстають в економічному розвитку, Європейська Комісія напряму співпрацює з органами місцевого самоврядування на основі проектів і програм, що фінансуються за рахунок спеціальних структурних фондів ЄС.

Інший приклад мультирівневості – “відкритий метод координації” (фр. *méthode ouverte de coordination*), започаткований у рамках Лісабонської стратегії – 2000. Він передбачає обмін практичним досвідом у сфері реалізації проектів і програм розвитку між органами управління різних рівнів (наднаціонального, національного, субнаціонального) [6].

По-третє, орієнтація на переговорний процес і політичний консенсус забезпечується самою структурою владних органів ЄС, на якій ми вже зупинялись раніше.

Іншим прикладом політичного консенсусу є процедура співрішення (фр. *codécision*), яка все частіше стає обов’язковою в процесі затвердження спільної європейської політики. Європейська Комісія має монополію на законодавчу

ініціативу. Європейська Рада і Парламент разом розпоряджаються повноваженнями щодо внесення змін й доповнень у початкову редакцію законопроектів. Протягом усього процесу, Комісія може висловлювати думку щодо змін, внесених у тексти нормативних актів іншими інституціями. Процедура співрішення надзвичайно комплексна, однак вона гарантує певну легітимність у тому сенсі, що в процесі розробки політики завжди враховуються інтереси всіх сторін, на відміну від національного рівня, де уряд і парламент досить часто діють у протилежних напрямках.

Практика постійних консультацій з інститутами громадянського суспільства також є характерною рисою європейської системи управління. Зіштовхнувшись з безпрецедентним зростанням кількості громадських організацій, Європейська Комісія вирішила створити “Базу даних для консультацій між Європейською Комісією й Громадянським суспільством” (англ. The database for Consultation, the European Commission and Civil Society (CONECCS)), призначену для спрощення діалогу між європейськими інституціями і громадянським суспільством. Після проходження реєстрації у структурних підрозділах Комісії, громадська організація може висловлювати свою думку з приводу політики ЄС у різних сферах. Навіть якщо ця думка не завжди враховується, більшість представників громадянського суспільства мають можливість бути почутими, й таким чином здійснювати вплив на процес формування європейської політики.

Нарешті, остання характеристика європейської системи управління стосується механізмів контролю та оцінки діяльності європейських органів влади. Після адміністративної реформи, розпочатої Комісією Проді в 2000 р., внутрішнє функціонування Європейської Комісії частково регулюється на основі принципів “Нового публічного менеджменту” (англ. New Public Management) (далі – НПМ). НПМ робить наголос на результативності й ефективності діяльності публічних організацій та передбачає, наприклад, оцінку роботи чиновників з точки зору її продуктивності. Більш того, НПМ заохочує співробітництво органів влади з незалежними агенціями, що здійснюють моніторинг та оцінку їх дій. З одного боку, такі механізми контролю можуть значно ускладнити процедуру формування політики, з іншого – вони є певною гарантією реалізації принципів відповідальності та відкритості в діяльності європейських інституцій.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що Європейський Союз як інститут наддержавного рівня “повинен мати здатність трансформувати різноспрямовані інтереси в спільну політику” [2]. Така його особливість безумовно відбивається як на європейській системі управління, так і на процедурі прийняття рішень, визначальними характеристиками яких стають:

- мультисуб’єктність і мультирівневість (фр. multi actors et multi niveaux);
- орієнтація на переговорний процес і політичний консенсус;
- комплексна система контролю та оцінки ефективності загальноєвропейської публічної політики.

Що стосується уроків для України, то, на наш погляд, імплементація зазначених положень у сучасну українську систему державного управління потребує справжньої революції у мисленні, оскільки йдеться про зміну не лише певних ознак, а самої природи управління. Базові положення концепції governance щодо держави

як одного із системних акторів суспільного розвитку, обов'язкової участі громадськості в процесі розробки й реалізації політики на різних рівнях, відповідальності влади перед суспільством, прозорості та послідовності політико-управлінської діяльності у разі їх успішного впровадження в управлінську практику на перехідному етапі розвитку українського суспільства можуть значно прискорити поступ нашої країни на шляху демократичних перетворень та сприяти остаточному становленню дієвих інститутів громадянського суспільства.

Викладене вище свідчить про правомірність використання концепту *governance* з метою аналізу європейської політичної системи й відкриває перспективи подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

Література:

1. *Belier I.* Le concept de partenariat et le dialogue politique : la Commission européenne et l'élargissement de l'Union / I. Belier // *Anthropologie et Société*, 2002. – Vol. 26. – №° 1. – С. 139–157.

2. *Gouvernance européenne, un livre blanc, COM(2001) 428 final, 25/07/2001, Bruxelles / Commission Européenne.* – Bruxelles, 2001. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_fr.htm.

3. *Governance in the EU: A White Paper / European Comission.* – Brussel, 2007. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm.

4. *Montagner M.* L'Union Européenne: un espace de gouvernance en construction / M. Montagner // *Note de synthèse du dossier / Institut de recherche et débat sur gouvernance.* – Paris, 2005. – Режим доступу : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-253.html>.

5. *Muller P.* L'Analyse des politiques publiques / P. Muller, Y. Surel. – Paris : Montchrestien, 2000. – 156 p.

6. *Presidency Conclusion / European Council.* – Lisbon, 2000. – Режим доступу : http://europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.

Надійшла до редколегії 13.01.2012 р.

УДК 35.077.6

В. Ю. СТРЕЛЬЦОВ

**НАЦІОНАЛЬНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ І ЦІННІСНІ ОРІЄНТИРИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ**

Визначено напрями трансформації ціннісних орієнтирів державного управління інтеграційними процесами, простежено вплив ЄС та ЄврАзЕС на внутрішню ситуацію в Україні. Доведено необхідність зміни акцентів державного управління інтеграційними процесами на користь поширення ідей та цінностей. Наведено декілька варіантів державноуправлінської діяльності у випадку неузгодженості ціннісних орієнтацій держави з набором цінностей іншої держави.