

Bielska T. V. Activity of Global Civil Society Institutions in Conflict Zones of Modern World.

The article examines the activities of international organizations in conflict zones of the modern world; he noted that international organizations are becoming more influence on international politics; The author points out that the expansion of their activities is the result of a global civil society and non-violent conflict resolution effort, notes that the inclusion of civil society at all stages of Ukrainian society transition from war to peace is an important manifestation of the public administration.

Key words: global civil society, international NGOs, volunteering, charity, international conflicts.

Надійшла до редколегії 30.09.2015 р.

УДК 353.1/477(4-01)

Л. В. Хашиєва,

к.держ.упр.,

доцент кафедри політології та філософії ХарПИ НАДУ,

м. Харків

А. Г. Єгіозар'ян,

аспірант кафедри політології та філософії ХарПИ НАДУ,

м. Харків

ЕВОЛЮЦІЯ МЕТОДІВ УРЯДУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ПРОБЛЕМНИХ ПОЛІТИЧНИХ МЕРЕЖ НА РІВНІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Статтю присвячено дослідженню еволюції методів урядування на рівні Європейського Союзу. Аналізується розвиток політичних мереж як однієї з форм урядування. Досліджується роль проблемних політичних мереж у політичній системі ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, урядування, проблемні політичні мережі, метод Спільноти, спільна компетенція, координаційна компетенція.

Європейський Союз – це утворення, у якому процес злиття внутрішньо- та зовнішньополітичного відбувається найбільш наочно. Уже Європейське об'єднання вугілля і сталі поєднувало в собі два конкурентних начала: “міжурядове співробітництво” та “наднаціональність”. Діалектична єдність та протиріччя між ними зумовили специфіку системи, надали імпульс розвитку свого роду транснаціональної форми регіональної інтеграції, транснаціональної політики. Рішення, що затверджуються на європейському рівні, породжують нові вимоги та політичні уподобання в громадян, і навколо них відбувається мобілізація партій та груп інтересів, які намагаються впливати на процес розроблення політики в ході виборів та лобювання.

Говорячи про методи врядування на рівні ЄС, загалом виділяють класичні та нові методи врядування (англ. New Modes of Governance). Найбільш відомий класичний метод – це метод Спільноти, до нових методів урядування відносять багаторівневе урядування, відкритий метод координації, делегування повноважень незалежним організаціям та публічно-приватне партнерство. У межах цього дослідження нові методи врядування осмислюються як елементи, що модифікують традиційний метод Спільноти.

Класичний метод Спільноти (*англ.* Community and intergovernmental methods) зберігся майже без змін у низці предметних сфер, у яких національні повноваження було повністю передано у відання інтеграційних інститутів. У найбільш стислому вигляді цей метод можна охарактеризувати так: Європейська Комісія (далі – Комісія) пропонує законопроекти, Рада Європейського Союзу виносить рішення за цими законопроектами, зазвичай кваліфікованою більшістю голосів та без участі Європейського парламенту (далі – Парламент). Метод Спільноти будується на функціоналістській логіці, згідно з якою аполітична наднаціональна адміністрація здатна вирішувати проблеми в окремих секторах політики найбільш ефективно. Торкаючись сфер спільної компетенції, необхідно зазначити, що на сьогодні ієрархічний метод Спільноти значно еволюціонував. Рубежем у процесі його еволюції стала програма 1992 р. щодо завершення створення Єдиного внутрішнього ринку. Як відомо, Єдиний внутрішній ринок реалізується через забезпечення свободи пересування людей, товарів, послуг та капіталів. Перед усіма учасниками інтеграційного проекту (перш за все урядовими акторами та господарськими суб'єктами) постали нові завдання з реалізації та підтримки зазначених чотирьох свобод. Власне, це були регуляційні завдання. Формування та реалізація зваженої політики регулювання ринкових відносин в інтеграційному масштабі потребували нових управлінських підходів.

Метод Спільноти став немовби універсальним каркасом для прийнятих рішень, що охоплює різноманітні взаємодії з приводу влади. Комісія почала відігравати роль “архітектора” цілей та правил регулювання. У Раді більш ретельно узгоджуються мінімальні стандарти, а також напрями гармонізації. Водночас вони доповнюються взаємним визнанням національних відмінностей та контрольних повноважень, що реалізуються в різних державах-членах по-різному. Значно зросла роль Парламенту. Він не дозволяє залишити поза увагою важливі неекономічні фактори (екологічні, регіональні, соціальні тощо) у процесі затвердження рамкових умов регулювання. Суд ЄС гарантує застосування правил та відновлює справедливість у відношенні окремих гравців ринку в разі їхньої дискримінації. Регуляторна модель створює рамочні умови імплементації наднаціональних рішень, поєднуючи комунітарні стандарти з відмінностями між країнами [4]. Політика регулювання характерна для всіх секторів, у яких відбувається будівництво та вдосконалення єдиного внутрішнього ринку. Вивчення її формування та виконання дає уявлення щодо того, як еволюціонував метод Спільноти до теперішнього часу.

Дослідженню методів європейського врядування присвячено значну кількість наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних авторів. Серед них слід окремо виділити праці Т. Берцель, М. Доусона, Х. Йоргеса, Г. Маркса, К. Радаеллі, Е. Радулова, Ч. Сейбла, Д. Трубека, Л. Хуге, Дж. Цейтлина та ін.

В Україні проблеми європейського врядування набувають особливої актуальності на початку ХХІ ст. і висвітлюються в наукових працях М. Долішнього, В. Князева, О. Крупчан, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, В. Мартиненка, О. Молодцова, П. Надолішнього, Л. Савенка, В. Сичової, Ю. Шарова та ін.

Європейський досвід упровадження принципів належного врядування досліджували В. Аверьянов, Г. Агаманчук, В. Бакуменко, В. Баштанник, В. Вакуленко, І. Грицяк, О. Грибко, В. Кравченко, В. Мамонова, В. Стрельцов, С. Романюк та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових доробок, присвячених тим чи іншим аспектам зазначеної проблеми, процеси трансформації методів європейського врядування в напрямі розвитку мережевої взаємодії залишаються недостатньо дослідженими, що зумовлює необхідність подальших зусиль у цьому напрямі.

Метою статті є аналіз еволюції традиційного методу Спільноти та дослідження ролі проблемних політичних мереж у сфері спільної та координаційної компетенції Європейського Союзу.

Формування порядку денного, формулювання та уточнення проектів майбутніх рішень – важливий етап всього процесу врядування. Адже на стадії прийняття вже сформульованих законопроектів у них можна внести лише корективи, а викласти їх повному значно складніше, аніж раніше, коли вони лише обговорювались. Якщо звернутися до теорії політики, то етап формування порядку денного виявиться початковим етапом у процесі трансформації вимог та залучення громадян до політичних рішень та дій. Вимоги неурядових суб'єктів політики як закономірний відгук на вже вжиті заходи можуть надходити до урядових суб'єктів за каналами, ступінь інституціоналізації яких різний. Інституціональне оформлення процесу формування порядку денного може визначити коло учасників цього процесу та відповідати тому чи іншому (ієрархічному/мережевому) ідеальному типу управління. У випадку з ЄС законодавчу ініціативу закріплено за Комісією, і вона інституціонально оформлює доступ до цього процесу інших суб'єктів. Практика взаємодії Комісії з неурядовими суб'єктами на стадії формування порядку денного змінюються вже протягом останніх двадцяти років. Після ратифікації Маастрихтського договору 1992 р. вона особливо помітно стала трансформуватися в напрямі більшої інституціоналізації. Ці зміни знайшли відображення в нових редакціях установчих актів ЄС, але ініціювались вони нерідко самою Комісією.

Важливою віхою в реалізації Комісією своєї стратегії підготовки проектів рішень стала публікація в 1993 р. повідомлення за назвою “Відкритий структурований діалог між Комісією та спеціальними групами інтересів” [1]. У документі йшлося про виконання зобов'язань Комісії, викладених у робочій програмі за 1992 р. У програмі, зокрема, визначалося, що зв'язки між інститутами ЄС та групами інтересів повинно бути оформлено більш чітко. Іншою важливою віхою на шляху структурування діалогу Комісії з групами інтересів було видання нею в 2001 р. Білої книги європейського врядування [5]. Навіть назва цього документа є характерною. Вона свідчить на користь того, що поняття “врядування” (*англ.* governance) використовується не лише науковою, але й політичною спільнотою Європейського Союзу. Інтерес до терміна зростав у процесі розширення ЄС. Після того як він почав включати в себе 28 держав-членів, проблеми управління інтеграційною політичною системою як єдиним цілим вийшли на перший план. Політичну концепцію врядування, запропоновану Комісією в Білій книзі, можна визначити як формулу виживання ЄС – адже згідно з нею в ЄСМ знайдеться місце для всіх його учасників: громадян, національних держав, регіонів [5, р. 11–32]. Її сформульовано в такий спосіб, щоб звільнити їх від цілої низки уявлень щодо європейської супердержави, яка викликає стійке відторгнення в низки держав-членів.

Уявлення про врядування, запропоноване Комісією, не претендує відкрито ні на національний суверенітет, ні на національну ідентичність. Водночас ця концепція утверджує ЄС як політичну одиницю, ціле, здатне на самостійні кроки, а не “місце зустрічі/клуб суверенних держав” [5, р. 7–10]. Тим самим Комісія уникає і крайнощів міжурядового підходу. Біла книга ідентифікує проблему недовіри громадян до складної системи ЄС. У ній Комісія проголошує необхідність реформи методу Спільноти шляхом більш ефективного доповнення арсеналу розроблення політики ЄС незакондавчими інструментами.

Комісія визначає п'ять принципів “належного врядування”: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та послідовність [5]. Під відкритістю мається на увазі стиль роботи наднаціональних інститутів, що міг би характеризуватися “більш відкритою

манерою”. Відповідно до нього наднаціональні інститути зобов’язані разом із державами-членами активно висвітлювати серед найбільш широкої громадськості діяльність та рішення Європейського Союзу, використовуючи при цьому просту мову, доступну розумінню пересічних європейських громадян. Згідно з принципом участі якість, значущість та дієвість курсу політики та рішень, що приймаються на наднаціональному рівні, залежать від залучення широкого кола зацікавлених осіб у процес розроблення політики – від зародження концепції до імплементації рішення. Принцип підзвітності трактується так: ролі інститутів у законодавчому та виконавчому процесах повинна бути більш зрозумілою. Кожен інститут повинен бути відповідальним за те, що він робить в ЄС. Ефективність, на думку Комісії, означає, що політичні рішення повинні бути своєчасними, такими, що відповідають суспільним потребам, заснованими на зрозумілих цілях та оцінюванні потенційних наслідків і, де це можливо, на минулому досвіді. Принцип послідовності вимагає політичного лідерства, для того щоб гарантувати послідовний підхід до політики всередині складної системи [5].

Згідно з Білою книгою, “європейське” врядування виникає завдяки взаємодії неурядових, урядових та наднаціональних акторів. У Білій книзі визначено новий спосіб демократичного управління в розумінні Комісії, що спирається на альтернативні наднаціональні канали агрегації уподобань або деліберації, тобто обговорення. Відповідно до загальних принципів, викладених у Білій книзі, у 2002 р. Комісія видала Повідомлення [2], що встановлює рамкові умови для проведення нею консультацій з усіма зацікавленими сторонами. У Повідомленні знову перераховуються ті ж самі принципи, яким повинна слідувати сама Комісія, консультуючись з іншими акторами. Повідомлення також встановлює стандарти проведення консультацій. Згідно з цими стандартами необхідно:

- 1) щоб зміст консультацій був зрозумілим;
- 2) учасники мали змогу висловити власну думку;
- 3) комісія публікувала анонси та матеріали консультацій;
- 4) учасникам надавалося достатньо часу для зворотної реакції (зазвичай, вісім тижнів);
- 5) щоб гарантувався адекватний зворотний зв’язок, який би підтверджував, що думка зацікавленої сторони була отримана Комісією.

Ці консультаційні стандарти застосовуються на стадії формування політики з 2003 р. Вони гарантують, що консультації проводяться Комісією у відкритій та доступній манері.

Публічні консультації, що поводяться різними генеральними директорами Комісії, організовані, зазвичай, за одним шаблоном. Висування законодавчих ініціатив попереджається публікацією анкет на офіційних сайтах директоратів, потім відводиться певний термін на збирання коментарів та відгуків. У публічних консультаціях можуть брати участь різні асоціації громадян, господарські суб’єкти та окремі індивіди. Механізм публічних консультацій також відкрито для держав-членів в особі національних та регіональних органів влади.

Вивчення стандартів проведення публічних консультацій дозволяє здійснити певні теоретичні узагальнення. Важливо наголосити, що інститути ЄС у процесі своєї повсякденної діяльності враховують положення, закріплені в нових редакціях основоположних актів Євросоюзу. Договір про запровадження Конституції для Європи та Лісабонська угода вказують, що Комісія “проводить широкі консультації з відповідними сторонами з метою забезпечення прозорості та узгодженості діяльності Союзу” [3]. Це означає, що, попри “конституційну кризу”, процес конституційного розвитку Союзу не

стоїть на місці. Політична практика підтримує ще не затверджену формально-юридичну структуру ЄС. Зокрема, Євросоюз функціонує згідно з Лісабонським договором. Однак цей процес упровадження положень нового Договору до 2009 р. мав неформальний характер і тому сприяв посиленню “сітьових” елементів європейського врядування.

Новації у практиці залучення груп інтересів до процесу формування законодавчих ініціатив використовуються для підвищення прозорості взаємодії Комісії з неурядовими суб’єктами. Консультації, особливо ті, що організовані за допомогою мережі Інтернет, є односторонніми. Це не найбільш ефективна для груп інтересів форма впливу на управлінський процес. Консультації набувають повноцінного формату спільного розроблення політики тоді, коли вони стають частиною постійної мережевої взаємодії. Комісія організує мережеву взаємодію на стадії формування політики з низки причин. Перш за все вона дозволяє виявити та більш точно визначити загальноєвропейський інтерес у будь-яких сферах. Крім того, проблемні політичні мережі, у діяльність яких залучено різні неурядові організації, дозволяють Комісії дистанціюватися від національних урядів. З представниками національних урядів співробітники Комісії працюють на стадії імплементації політики вже в закритих трансурядових мережах. Трансурядові мережі організовані більш ієрархічно порівняно з проблемними мережами. У них обмежене коло членства, не всі з них легко ідентифікувати. Крім того, вони виконують інші функції в управлінському процесі. Якщо проблемні відкриті мережі загалом слугують підвищенню демократичної легітимності наднаціонального процесу, то закриті трансурядові мережі необхідні для підвищення ефективності виконання прийнятих рішень. На цій стадії відносини субординації проявляються більш чітко та однозначно. Отже, на стадії формування порядку денного Комісія не лише проводить консультації, але і створює відкриті проблемні мережі як особливу форму управління, до чого її Договір не зобов’язує.

Сучасний метод Спільноти у сферах змішаної компетенції на стадії формування порядку денного виглядає як інституціоналізована мережева взаємодія Комісії із зацікавленими сторонами. До розроблення законопроектів залучено різнотипних акторів. Розгляд інтеграційної практики в цьому разі скоріше підтверджує теоретичні підвалини концепції політичної мережі, аніж багаторівневого врядування.

Важливе значення, як і раніше, в інтеграційній системі має пошук консенсусу й компромісу. Це посилює змішаний характер сфер відповідальності: всі учасники мережевої взаємодії у більшому чи меншому ступені схвалюють висунуті Комісією законотворчі ініціативи. Крім того, ті актори, у кого певних ресурсів більше, мають більше шансів на просування вигідних їм формулювань. Виникає уявлення щодо консенсусно-елітарної системи прийняття рішень, непрозорість якої пом’якшено за рахунок процедурного різноманіття форм залучення неурядових суб’єктів до процесу підготовки рішень на наднаціональному рівні.

Література:

1. An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups. COM93/C63/02 / European Commission // Official Journal of European Community. – V. 36. – 5 March 1993. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1993:063:FULL&from=EN>.

2. Communication from the Commission towards a reinforced culture of consultation and dialogue. COM(2002)704 / Commission of the European Communities. – Brussels, 11.12.2002. – Access mode : http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf.

3. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of European Community. –

V. 50. – 17 December 2007. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>.

4. Wallace H. Policy-making in the European Union / H. Wallance. – Oxford, 2000. – P. 30–36.

5. White Paper on European Governance / European Commission. – Brussels. – July 2001. – Access mode : http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm.

Khashiyeva L. V., Eghiozaryan A. G. Evolution of governance methods and development of issue political networks in the European Union.

The article is devoted to the study of evolution of the governance methods at the European Union level. The analysis of development of political network as one of the governance modes is done. The role of issue political networks in the EU political system is considered.

Key words: European Union, governance, issue political networks, Community method, shared competence, supporting competence.

Надійшла до редколегії 10.09.2015 р.

УДК 316.354:354

Є. О. Твердохлібов,

*аспірант кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,
м. Харків*

СУЧАСНІ ЗАКОРДОННІ ПРАКТИКИ НАЛАГОДЖЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І ГРОМАДСЬКІСТЮ

Розглянуто закордонний досвід організації комунікативного процесу між органами публічного управління та громадськістю. Визначено кілька основних механізмів налагодження такої взаємодії, зокрема правовий (легалізація взаємодії), організаційний (створення спеціальних інститутів, що підтримують взаємодію) та інформаційно-технологічний (розвиток електронного урядування).

Ключові слова: влада, суспільство, громадяни, комунікація, комунікативна взаємодія, Інтернет, електронне урядування, електронна демократія, громадянське суспільство.

Соціально-економічні й соціально-політичні трансформації, що відбуваються в Україні протягом останнього року, актуалізували цілу низку суперечностей у системі державного та регіонального управління, які негативно відбиваються на ефективності публічного управління в цілому. Вони стали особливо помітними на тлі великих соціальних очікувань, які суспільство поклало на нову владу після революційних подій початку 2014 р. та які значною мірою досі не справдилися. Однією з таких показових суперечностей є відсутність налагодженої взаємодії між владними структурами та громадськістю на всіх рівнях публічного управління, нездатність багатьох посадовців налагодити діалог з мешканцями відповідних територій попри наявність відповідних вимог Уряду та цілої низки нормативно-правових актів, спрямованих на покращання комунікативного процесу. Зазначена ситуація зумовлює необхідність вивчення та узагальнення практик розвинених країн, які протягом останніх 20-30 років нагромадили неабиякий позитивний досвід у цій сфері.

Проблема налагодження комунікативної взаємодії між органами публічного управління та громадськістю у XXI ст. стала достатньо популярною серед українських