

ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

Узагальнено підходи до визначення понять “врядування” та “європейське врядування”, визначено основні розбіжності між концепціями управління та врядування. Проаналізовано заходи з реформи врядування, запропонованих Європейською Комісією, на основі чого визначено та обгрунтовано майбутні напрямки розвитку врядування на європейському континенті.

The article summarized the approaches to the definition of “governance” and “European governance”, defined the basic differences between the concepts of administration and governance. Analyzed governance reform measures proposed by the European Commission, based on what is defined and justified the future direction of government on the European continent.

Перегляд ролі держави в сучасному світі та спрямування наукових досліджень на процеси розвитку державного управління в об'єднаній Європі як експериментального майданчику для апробації нових управлінських парадигм зумовлене невинним розвитком процесу європейської інтеграції. Вплив останніх розширень ще більше акцентував увагу на формуванні нового стилю управління та врахуванні традицій вироблення політики в нових державах-членах ЄС.

Термін “врядування” став широко вживатися в 1990-х рр. такими міжнародними організаціями, як ООН, Світовий банк, МВФ. З визнанням важливості ефективного врядування для макроекономічного зростання та стабільності, МВФ та Світовий банк навіть розширили умови надання позик вимогами належного врядування та створення інституційних рамок вироблення економічної політики, запровадивши відповідні показники. У 1995 р. у межах СОТ було створено нову категорію обов'язкових вимог до держав-членів, які поширювались на багато сфер внутрішнього законодавства. Міжнародні фінансові інститути надавали консультативну та технічну допомогу з метою забезпечення ефективного врядування та стримування корупції в державах-реципієнтах фінансової допомоги.

Разом з тим, все більшої актуальності набувають питання сутності європейської системи врядування та європеїзації національних політичних систем. До того ж не є дивним той факт, що зростаючий інтерес до цієї тематики створив певні труднощі для розуміння поняття “європейське врядування”.

Сучасні підходи до трансформації сутності європейського врядування висвітлено в працях таких відомих зарубіжних вчених, як: Д. Мітрані, Г. Атаманчук, С. Барголіні, 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. Моравчік, 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. Гріско, 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.

Однак попри різноманіття визначень терміну “європейське врядування” переважає його розуміння у вузькому сенсі. Ученими переважно розглядається процес вироблення політики та її впровадження, але не робиться фокус на врядуванні у більш широкому сенсі.

Метою статті є визначення сутності концепції європейського врядування та її місця в інтеграційних процесах.

Роботи Макіавеллі про государя й Жана Бодена про абсолютний суверенітет закріпили традиційну концепцію держави як інституту, що монополізує всю владу, що поширюється в тому числі на населення, яке проживає на території даної держави. Із цього погляду поняття “управління” асоціюється з ідеєю сильно централізованої й ієрархічної за своєю структурою влади.

Але час вніс свої корективи до розуміння місця та ролі держави в сучасному світі. Поява терміну “governance” завдала певних труднощів як для управлінців, так і філологів, оскільки його важко однозначно перекласти, особливо на мови країн Центральної та Східної Європи. Основна проблема полягає в тому, що його часто перекладають як управління (“administration”, “management”), зазвичай не приділяючи належної уваги різним концепціям, що закладені в цих термінах. Такий переклад виходить з різних політичних традицій та адекватно не відображають сутність запровадженого у 18 ст. Дж. Локом терміну належного врядування, яке базується на розподілі влади.

Концепція “governance” на противагу концепції “administration”, складається із трьох складових [1]:

– відповідальність несе не тільки політична влада. “Governance” являє собою компроміс, заснований на впливі політичного, економічного й соціального факторів, оскільки пропонує нові форми дій, що ставляться до регулювання;

– різні суб'єкти вимагають залучення до процесу прийняття рішень і

в стані пропонувати нові рішення для вирішення суспільних проблем. “Governance” наголошує на делегуванні відповідальності, що відбувається в трикутнику між державою, громадянським суспільством і ринком;

– жоден із суб’єктів не має знань і засобів, необхідних для самостійного вирішення існуючих проблем. Виникає необхідність у багатоступінчастих процесах взаємодії та переговорів між різними учасниками.

В українській мові існує стійкий і загальновизнаний переклад терміна “governance”, тобто врядування. Переклад його як “управління” неадекватне. Термін “врядування” припускає розмаїтість форм впливу одних агентів на інших, починаючи від прямого примусу й закінчуючи укладенням добровільних взаємовигідних угод.

Слово “врядування” (governance) з’явилося вперше в 1937 р. у статті американського економіста Роналда Коуза “The nature of the firm”. У випадку комерційної діяльності або неурядових організацій, врядування пов’язане з менеджментом, узгодженням політик, процесів і правом прийняття рішень у сфері своєї компетенції [5]. Як політичне поняття використовується і трактується науковцями з політичної науки та державного управління з початку 70-х рр. ХХ ст. Світовий банк визначає в такий спосіб – здійснення політичної влади та використання інституційних ресурсів для вирішення проблем та справ суспільства [8].

Технократичне за своєю природою поняття “врядування”, що виникло у сфері бізнесу під тиском міжнародного фінансового співтовариства, зокрема, Світового банку, починає на початку 1980-х рр. перетворюватися на “інструмент державного управління”. Така особлива увага, що приділяється концепції, заснована на постулаті, відповідно до якого “good governance” (належне або ефективне врядування) відіграє визначальну роль у створенні сприятливого середовища для міцного й справедливого соціально-економічного розвитку.

Однак за рамками технократичних аспектів ідея ефективного врядування невіддільна від демократичного відновлення через нові концепції: пряма демократія, місцева демократія, демократія співробітництва тощо [4]

Докорінні зміни, що відбулися шляхом передачі урядами політичної влади та налагодження ними тісних стосунків із суб’єктами громадянського суспільства, сприяли формуванню думки про “нове публічне адміністрування” (new public management), яке стало домінувати при виробленні політики національними урядами в 1980 – 1990-х рр. [2]. Деякі з дослідників пов’язують врядування із аналітичною та нормопроектною діяльністю урядів. Вони вважають, що уряди продовжують відігравати провідну роль у політичному керівництві та наголошують, що існуючий стан речей має бути взірцем для впровадження нових форм врядування [5]. У проекті Світового банку із використання

світових індикаторів врядування дається таке визначення – традиції та інститути, за допомогою яких у країні здійснюється влада [7]. В Організації Об'єднаних Націй прийнято підхід, відповідно до якого врядування означає процес прийняття рішень і процес, за допомогою якого впроваджуються рішення (або не впроваджуються) [3]. Трохи інший погляд у науковців, що роблять наголос на відносинах держави та суспільства. Вони розглядають врядування як будь-які спроби політичного керівництва залучити фізичних та юридичних осіб [1, 5].

Українські дослідники визначають врядування як взаємопов'язану діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства щодо вироблення публічних рішень з метою ефективної реалізації державних та регіональних інтересів [4]. Хоча в цьому визначенні фігурує лише вузька спрямованість – вироблення публічних рішень, а не вироблення та впровадження політики.

Але практично всі науковці поділяють врядування на два типи: врядування складних політичних інститутів (яке характеризується безліччю рівнів управління й владних структур, як, наприклад, федеральні, децентралізовані держави або Європейський Союз) і врядування підприємств, неурядових організацій тощо [1, 2, 5].

Перший тип врядування дозволяє розглядати відносини між різними державними партнерами, що діють на різних рівнях влади, які можуть навіть переплітатися та суб'єктами громадянського суспільства. Ідея полягає в прийнятті рішень, що стосуються державних дій, які були б ефективними з урахуванням цієї інституціональної складності.

Урядування політичних інститутів сприяє практичній координації між численними наявними суб'єктами, а також узгодженому виробленню норм і інструментів регулювання.

Істотним, однак, представляється виділити чотири головних аспекти концепції “врядування” першого типу:

– 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 [1];

– ставиться під сумнів сам принцип мандата влади або владної вертикалі – одночасно виходячи з вимог ефективності й фактичної ролі, що грають 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 й т.д., які, на погляд багатьох фахівців, перебувають у центрі поняття “врядування” [1; 5];

– “врядування” вимагає розширити традиційні погляди на раціональність. Наприклад, це виражається в різочій 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 [Там само];

– “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 [Там само].

Тобто, врядування на сьогодні припускає:

– поступову децентралізацію та деконцентрацію державного управління;

– відкриті переговори з численними суб’єктами громадянського суспільства;

– ліквідацію бар’єрів між державною й приватною сферами, створення партнерських структур, налагодження публічно-приватного партнерства.

Одним із визначень, яке найбільш вдале передає сутність терміну “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 [6].

Таким чином, концепція європейського врядування припускає впровадження нових методів вироблення державної політики, спрямованих на переговори, а також нових способів її впровадження, зокрема через партнерські відносини.

Отже, зазначена концепція приводить до переосмислення відносин між різними економічними, соціальними й політичними суб’єктами, виходячи з необхідності їхньої взаємодії, що базується (і в цьому полягає інновація) на принципі релятивізму (відносності) державної влади на різних рівнях: місцевому, регіональному, національному й наднаціональному.

Поряд із підходами Світового банку та Організації економічної співпраці та розвитку, 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 для того, щоб підвищити відповідальність 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.

Більшість із запропонованих Комісією реформ урядування мали бути реалізовані негайно в межах існуючих договорів. Європейська Комісія була серйозно налаштована на здійснення низки заходів з метою втілення у життя змін, запропонованих у Білій книзі. Після завершення громадського обговорення Білої книги 31 березня 2002 р., Комісія в червні 2002 р. прийняла першу серію заходів з уточнення та вдосконалення європейського законодавства. Друга серія заходів (грудень 2002 р.) завершила, на даний час, упровадження реформи європейського врядування. Проте деякі з ініціатив могли бути втілені в життя лише після розробки та прийняття поправок до основоположних договорів ЄС.

В основі ефективного врядування та запропонованих Комісією змін лежать п'ять принципів – відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість – кожен з яких є важливим для встановлення більш демократичного врядування [Там само]. Вони є базовими для демократії та верховенства права в державах-членах, але вони застосовні на всіх рівнях врядування: глобальному, наднаціональному, національному, регіональному та місцевому. Вони є особливо важливими для Європейського Союзу, який постав перед безпрецедентними в своїй історії викликами.

Кожен з вищезазначених принципів є важливим, але жоден з них не може бути реалізований шляхом здійснення окремих заходів чи дій. Політика більше не може бути ефективною, якщо вона виробляється та втілюється в життя без залучення широкого кола зацікавлених учасників.

В основі запропонованої в Білій книзі реформи врядування знаходиться реформування інституційного трикутника ЄС: Європейської Комісії, Ради ЄС і Європейського Парламенту. Реформа має привести до таких результатів [6]:

– більш цільового використання Комісією права на законодавчу ініціативу. Інтенсифікація консультацій і покращення залучення, більш відкрите використання порад експертів та новий підхід до середньострокового планування – все це дозволить Комісії критичніше і виваженіше підходити до вимог інститутів та груп інтересів щодо нових законодавчих пропозицій. Діяльність Комісії буде зосереджена на задоволенні загальноєвропейського інтересу;

– повернення законодавства ЄС до базових принципів. У Білій книзі

міститься пропозиція Раді і Європейському парламенту більше зосередитись на політичній складовій і залишити імплементацію виконавчій владі, тобто Комісії. Водночас, ці два інститути могли б удосконалити свій контроль за здійсненням Комісією виконавчих функцій;

– ефективного залучення національних гравців в процес формування, застосування та втілення в життя норм, правил і програм Спільноти. Це органічно випливає з пропозицій діалогу, децентралізації, тіснішого співробітництва між органами влади та дійовішого втілення у життя права ЄС. Більше того, чим активнішою є участь у процесі вироблення європейської політики національних та регіональних гравців, тим більше вони будуть готові до інформування громадськості щодо суті та напрямків політики ЄС.

Таким чином, у Білій книзі Комісія фокусується на низці питань, які відображають аспекти руху або можливих напрямків руху від ієрархічної системи. Основний наголос робиться на залученні суб'єктів, що не представляють основні законотворчі органи ЄС, а також зменшення ступеня деталізації законодавства.

Ініціативи, закладені в Білій книзі, також зазнали критики, яка ґрунтується на обмеженій кількості пропозицій щодо змін і ролі Комісії, яка таким чином намагається її підвищити.

Пропозиції, сформульовані в Білій книзі, та розширення ЄС висувають на порядок денний розширення підходів до процесу вироблення політики шляхом активного використання методу відкритої координації тощо.

Узагальнюючи наукові дослідження європейського врядування, можна визначити цей термін як взаємопов'язану діяльність інституцій ЄС, національних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства щодо вироблення та впровадження політики. Поточний аналіз стану розвитку врядування в Європі дає можливість визначити такі перспективні напрямки: реформування інституційного трикутника ЄС з допомогою Лісабонського договору, залучення інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування до формування та впровадження політики в ЄС.

Подальших наукових досліджень потребують питання вдосконалення критеріїв та показників врядування в окремих країнах та наднаціональних утвореннях.

Література:

1. Жан-Поль Бландиєр. Изменение основополагающих производственных и общественных парадигм. Трансформация общественного сектора в Европе (опыт стран ЕС) / Российско-Европейский Центр Экономической Политики [Электронный ресурс]. –

Режим доступу : www.гесер.гу

2. *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 “Теорія та історія державного управління” / І. А. Грицяк. – К., 2006. – 30 с.

3. ООН. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

4. *Топалова Е. Х.* Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Е. Х. Топалова. – Одеса, 2008. – 20 с.

5. Beate Kohler-Koch. Interdependent European Governance // Linking EU and National Governance/ Ed. by Beate Kohler-Koch. – Oxford: OUP, 2003. – P. 10–12.

6. Governance in the European Union: A White Paper [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm

7. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

8. World Bank, Managing Development – The Governance Dimension, 1991, Washington D. C. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf

Надійшла до редколегії 21.01.2009 р.