

НОВІТНІ МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В ЄС

Узагальнено новітні підходи до управління інтеграційними процесами, приділено увагу застосуванню відкритого методу координації у країнах, що тільки-но стали на шлях інтеграційних процесів.

The article summarized the latest approaches to management of integration processes, focusing on the use of open method of coordination in countries that have just taken the path of integration processes.

Ключові слова: управління, відкритий метод координації, громадянське суспільство, партнерство.

Однією з найхарактерніших ознак ЄС є його здатність гнучко реагувати на виклики та потреби, що постійно виникають у процесі європейської інтеграції. Коли Європейський Союз знаходиться на етапі “активної” інтеграції, виникає потреба в гармонізації законодавства або нових формах зближення між державами-членами в межах так званої “пасивної” інтеграції, основною метою якої є ліквідація внутрішніх бар’єрів у Спільноті.

З іншого боку, громадяни ЄС цікавляться не тільки дієвістю нормативно-правових актів і правил, що продукуються інституціями ЄС, а й тим, хто причетний до їх вироблення. Поширення та вкорінення демократичної свідомості загострює потребу в забезпеченні дотримання принципів підзвітності та пропорційності під час здійснення інститутами ЄС своїх повноважень.

Різні моделі європейської системи управління та її впливу на Україну досліджують такі вітчизняні вчені: В. Авер’янов, О. Андрійко, І. Грицяк, В. Копійка, О. Молодцов, В. Опришко, О. Рудік, В. Посельський.

Учені, розглядаючи систему прийняття рішень, що склалася в ЄС, наголошують, що в ній відсутнє домінування тільки одного авторитетного центру та передбачено механізми агрегації інтересів різних центрів впливу – влади, бізнесу, громадськості. Прийняття рішень у цій системі передбачає досягнення згоди всіх учасників, які включені не в суб’єкт-об’єктні, а суб’єкт-суб’єктні відносини. Однак науковцями переважно розглядається процес легітимізації різних методів вироблення політики та її впровадження, але не робиться фокус на можливості застосування таких методів у країнах без сталої демократичної традиції.

Метою статті є визначення сутності новітніх підходів до управління інтеграційними процесами у країнах, що розвиваються.

Поєднання елементів ієрархічної організації з елементами демократичного врядування, що здійснюється на основі врахування інтересів багатьох суб’єктів, дає можливість налагодити партнерську взаємодію між учасниками процесу прийняття рішень.

Однією з нових форм колективної діяльності, що здійснюється з метою забезпечення сумісності та стимулювання зближення (конвергенції) певних сфер і напрямів їх національних політик, є відкритий метод координації. Як зазначають багато науковців, відкритий метод координації посідає проміжну позицію між методом Спільноти (перша колона) та міжурядовим співробітництвом (друга і третя колона) і застосовується у сферах, які знаходяться в компетенції держав-членів: зайнятість, соціальний захист, соціальне залучення, освіта, молодь, професійна підготовка [1; 2]. Однак сучасний досвід показує, що інструментарій цього методу може бути ефективним для подальшого розвитку інтеграційних процесів.

Принцип відкритого методу координації вперше було сформульовано в 2000 р. на засіданні Європейської ради в Лісабоні як спосіб забезпечення “поширення найкращих практик і досягнення найбільшого зближення з метою реалізації основних задач ЄС”. Європейська рада є керівним і координуючим органом, що забезпечує спільну узгодженість дій [3, с. 35–36]. Метод розроблено з метою допомогти країнам – членам ЄС поступально розвивати свої політики й включає чотири основні компоненти:

1) визначення загального напрямку (генеральної лінії) для Союзу у сполученні зі спеціальним графіком реалізації цілей у короткостроковому, середньостроковому й довгостроковому періодах;

2) визначення кількісних і якісних індикаторів і критеріїв оцінки найкращих світових зразків, але адаптованих до потреб різних країн-членів і секторів як засобу порівняння з найбільш успішними практиками;

3) трансформація загальних європейських цілей у національну та регіональну політику з визначенням специфічних цілей і заходів, що враховують національні та регіональні розходження;

4) періодичний моніторинг, оцінка й взаємооцінка, організовані як взаємонавчальний процес [3, с. 37].

Таким чином, метод позиціонований як повністю децентралізований підхід, в який активно залучені Спільнота, країни-члени, регіональні та місцеві рівні, а також соціальні партнери й громадянське суспільство. Метод застосовується відповідно до принципу субсидіарності. Країни-члени здобувають знання, спираючись на досвід, отриманий у рамках ЄС, і адаптують свою політику в прийнятному для національної специфіки режимі, забезпечуючи процес поступального зближення з погодженими цілями ЄС.

Ключова мета ВМК – унікаючи політизації, забезпечити просування в політично чутливих сферах на основі пошуку ефективних моделей та інновацій, які можуть бути перенесені з однієї системи в іншу.

Дослідники європейської інтеграції та публічної політики ЄС розглядають ВМК як спосіб керування через навчання. Його основні компоненти включають рекомендації та критерії реалізації, індикатори прогресу і багаторівневий моніторинг, обмін найкращими практиками й ітеративний процес навчання, реалізацію в рамках національної політики й законодавства. Замість авторитету закону або ієрархії влади, новий спосіб керування спирається на такі інструменти, як моніторинг, взаємоаналіз, пошук й обмін найкращими практиками з метою “сприяння координації на політичному рівні, полегшення процесів навчання згори донизу і знизу нагору, розвитку навчання через співробітництво і навчання з метою підвищення конкурентоздатності [4]”.

При цьому дуже важливо розрізняти, якого типу навчання відбулося. Так, країна – член ЄС може реалізовувати стратегію, спрямовану на досягнення цілей ЄС, без зміни національної парадигми переваг, тобто стратегію обмеженого навчання (*thin learning*). Або, навпаки, парадигма національних переваг може змінитися в результаті участі в загальноєвропейській стратегії й таким чином відбудеться реалізація стратегії глибокого навчання (*thick learning*) [5].

Існують різні оцінки ВМК: і як когнітивного інструмента, що забезпечує необхідне знання й досягнення цілей без зміни норм і цінностей, і як інструмента, що робить вплив на трансформацію ціннісної парадигми. “Відкритий метод координації є й когнітивним, і нормативним інструментом. Це когнітивний інструмент, оскільки дозволяє навчатися один в одного. Процес навчання не обмежений практикою інших країн-членів, але поширюється на погляди, що лежать в їхній основі, – сферу, не менш важливу. Відкрита координація є нормативним інструментом, оскільки загальні цілі втілюють суть поглядів на питання соціальної справедливості.

Таким чином, відкрита координація поступово створює Європейську соціальну модель [6]”.

Незважаючи на очевидні соціальні, економічні й політичні переваги використання досвіду інших держав, можливості для навчання залежать від сфери політики, в рамках якої застосовується ВМК, і обмежені політичним характером контексту застосування методу [7].

Сфери, в яких ВМК використовується як робочий метод, поділяються на три групи [8].

Перша група включає ті сфери, в яких ВМК застосовується як основний метод на основі положень Римського договору і Висновків Європейської ради. До неї входять Загальні рекомендації з економічної політики і Європейська стратегія зайнятості, а також політика соціальної згуртованості, пенсійна політика, політика у сфері досліджень й інновацій та інформаційного суспільства.

До другої групи належать сфери, в яких, незважаючи на політичний намір використати метод, застосування інструментів на практиці досить обмежено. До цієї групи К. Радаеллі відносить освіту, політику захисту навколишнього середовища, міграційну політику й охорону здоров'я [4].

Третя група включає випадки, які Радаеллі характеризує як “ненавмисне” застосування ВМК, у цей час до цієї групи входить тільки сфера прямого оподаткування [4].

Ефективність ВМК залежить від таких інструментів, як “систематичне поширення знання й досвіду; переконання на основі практики й діалогу з колегами; виробництво нового знання, включаючи формування загального дискурсу, порівнянної (сумірної) статистики, загальних індикаторів; повторення й стратегічне використання політичних зв'язок [8]”.

У своєму ідеальному втіленні ВМК забезпечує потенціал для навчання за трьома напрямками:

- взаємонавчання на рівні Спільноти (на вищому рівні);
- навчання, спрямоване від рівня ЄС на національний і місцевий рівні (навчання зверху вниз);
- навчання, спрямоване від рівня інститутів, соціальних партнерів, місцевих органів влади й регіонів нагору – на рівень Спільноти (навчання знизу догори) [4].

Наявність структур, що забезпечують багаторівневу координацію, є найважливішим чинником успіху ВМК.

Відкритий метод координації, а також супутні з ним засоби (наприклад, бенчмаркінг), може бути дуже корисним як інструмент вирівнювання країн-кандидатів у деяких сферах. Він може доповнювати (але не замінювати) зусилля з адаптації законодавства країн-кандидатів до *acquis communautaire*. Залучення цих країн як спостерігачів до деяких аспектів процесу взаємного набуття навичок у сферах, де застосовується відкритий метод координації, дозволить ЄС спостерігати як країни-кандидати діють, а їм самим надасть можливість продовжувати розбудову європейського виміру в цих сферах.

У цей час ВМК продовжує еволюціонувати. Практика застосування таких інструментів, як вироблення рекомендацій реалізації погоджених цілей, попереднього графіка здійснення цілей, критеріїв оцінки їхнього досягнення та параметрів моніторингу; реалізація національних планів, що відбивають соціально-економічну й культурно-історичну своєрідність учасників програм; спільний аналіз досягнутого, обмін досвідом і виявлення найкращих моделей, ітеративний характер процесу, доповнюються новими інструментами й методологіями координації. Наприклад, крім моніторингу, широко застосовуються методи аналізу, чутливі до контексту реалізації цілей: аналіз причин невдач і дістання уроків, а також робота в рамках мережі кластерів, що поєднують учасників на основі пріоритетних для даної групи цілей і тем.

1. Грицяк І. А. Особливості європейського управління на національному рівні: методичний аспект / І. А. Грицяк // Стратегічні пріоритети. – № 1 (2). – 2007. – С. 165–172.
2. Молодцов О. Сітьовий принцип публічно-адміністративного управління та відкритий метод координації суб'єктів територіального розвитку О. Молодцов. – Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/molodzov_2007.doc
3. Presidency Conclusions. Council of the EU: Lisbon European Council. 2000. – 23–24 March 2000. – P. 37–40.
4. Radaelli M. C. Who Learns what? Policy Learning and the Open Method of Coordination / M. C. Radaelli // European Research Institute – University of Birmingham. ESRC Seminar series: Implementing the Lisbon Strategy: Policy Learning and the Open Method of Coordination, 2004.
5. Checkel J. The constructivist turn in international relations theory / J. Checkel // World Politics. – 1998. – Vol. 50 (2). – P. 324–248.
6. Vandenbrouke F. Intervention / F. Vandenbrouke // European Convention, Working Group XI, Social Europe. Experts Hearing. 2003. – 21 January.
7. Lodge M. Comparing New Modes of Governance in Action: the Open Method of Coordination in Pension and Information Society / M. Lodge // London School of economics and Political Science. ESRC Seminar series: Implementing the Lisbon Strategy: Policy Learning and the Open Method of Coordination, 2005.
8. Borras S. The Open method of coordination and new governance patterns in the EU / S. Borras, K. Jacobsson // Journal of European Public Policy. – 2004. – Vol. 11 (2). – P. 185–208.

Надійшла до редколегії 12.07.2009 р.