УДК 35.07(1–2/–4ЄС)+(477)

О. Киричук

БАГАТОРІВНЕВЕ ("МЕРЕЖЕВЕ") УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: НОВІ ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто питання труднощів переходу системи державного управління в Україні до більш гнучких демократичних методів урядування, обумовлених складністю трансформації неефективних радянських ієрархічно-бюрократичних управлінських схем у сучасний постмодерний європейський контекст. У багатовекторній системі ЄС проаналізовано European governance, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів, передбачає перехід від концепції державного надання управлінських послуг до концепції держави-регулятора як шлях до сталого розвитку та соціальної справедливості.

Ключові слова: багаторівневе управління, євроінтеграція, механізм стримувань та противаг, неурядова організація, консалтинг.

Управлінська криза, з якою зіштовхнулась Україна на межі XX і XXI ст. і особливо проявилася після Конституційної реформи, значною мірою обумовлена складністю трансформації в сучасний постмодерний європейський контекст. Проблема полягає не тільки у відмові від неефективних радянських ієрархічно-бюрократичних управлінських схем і труднощах переходу до більш гнучких демократичних методів урядування, які наші західні сусіди освоїли ще в XIX ст., а західноєвропейські держави – ще на століття – два раніше. По-суті, на сьогодні молода Українська держава, яка за 17 років свєї незалежності не встигла виробити власних національних управлінських інститутів, опинилась перед викликом, пов'язаним із впровадженням на українському ґрунті новітньої моделі ***"багаторівневого управління"***, яка на сьогодні успішно застосовується в Європейському Союзі, а термін навіть завдяки Президентові Єврокомісії Р. Проді увійшов до словника ЄС.

На необхідність створення в Україні такої системи влади, яка б забезпечувала багаторівневе управління державою та враховувала специфіку того чи іншого регіону, вказував навіть лідер Партії регіонів, яка в своїх ідеологічних засадах ще донедавна сповідувала доволі жорсткі методи державного управління [1]. У таких умовах особливо актуально звучать слова Президента України В. Ющенка про "гостру потребу виходу за межі перманентних політичних криз та конфліктів" і необхідність розвитку українського конституціоналізму у руслі європейської традиції [2]. З огляду на це, особливо актуальним є всебічне вивчення особливостей управління в ЄС, зокрема розподілу повноважень між національними урядами 27-и країн-членів та інституціями Співтовариства, ухвалювання ними правових актів та управлінських рішень, *врахування інтересів регіонів та певних лобістських бізнес-кіл.*

На думку прихильників започаткованого американським дослідником С. Гофманом міжурядового підходу, Європейська Спільнота є прикладом високоорганізованої міжнародної організації, діяльність якої направлена на реалізацію спільних інтересів її держав-членів і підпорядкування їх суверенній згоді. За С. Гофманом, укладені в рамках Співтовариства рішення є результатом складних переговорів і "торгів" між національними акторами, які у своєму виборі керуються прагматичним підходом. Ця теорія продовжила свій розвиток у працях британського історика А. Мілуорда і американських політологів Ж. Гаррета та Е. Моравчика. Перший зображував євроінтеграцію як "колективну дію, покликану оптимізувати виграші кожної з держав", а останній – як процес, що здійснюється і контролюється державами та зумовлений потребою координувати національну політику країн у більш комплексному міжнародному середовищі. На відміну від попередніх теорій, теорія управління, яку представляють теоретики Б. Колер-Кох, Лайнер Ейзінг, Г. Маркс, розглядають євроінтеграцію одночасно на національному, транснаціональному, інфранаціональному (регіональному) рівнях. З таким тлумаченням погоджується і Єврокомісія [3].

Загальновизнаним у Європейському Союзі стає поняття "європейське врядування" (European governance) – багаторівневе управління у багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів [4]. Мережеве багаторівневе урядування (за Р. Роудсом [5]) передбачає перехід від концепції державного надання управлінських послуг до концепції держави-регулятора як шлях до сталого розвитку та соціальної справедливості.

В. Бодров наводить визначення "політичних мереж" як "відносно сталої та впорядкованої сукупності рівноправних інтегрованих державних та недержавних утворень у різних сферах суспільного життя, учасники яких взаємодіють між собою на підставі спільного інтересу, ресурсної залежності, горизонтальних формальних та неформальних відносин, просякнутих особливою культурою консенсусу з метою спільного розв'язання суспільно значущих проблем" [6].

У європейському політичному режимі виникає нова модель суверенітету, яка, на відміну від традиційної з її наголосом на *уряді (владі)*, базується на *управлінні*. Європейське утворення складається з багатьох рівнів управління, яке вимагає участі державних органів влади, недержавних суб'єктів і європейських інституцій для формування так званої ***"взаємопов'язаної політики".*** Фактично значна частина такого управління здійснюється шляхом використання мереж приватних та публічних суб'єктів, які знаходяться на різних рівнях управління. Вчені все більше говорять про "кооперативну державу", "кооперативну адміністрацію" чи "мережі формування політики". Цей та інші терміни передбачають, що управлінські функції все більше здійснюються через мережі суб'єктів, які включають уряди (***національні, субнаціональні і місцеві***), приватних суб'єктів (фірми, групи інтересу тощо) і представників громадянського суспільства (неурядові громадські організації). Відповідно, в кожній окремій галузі інтеграції формуються горизонтальні мережі взаємодії та ухвали рішень (рис. 1).

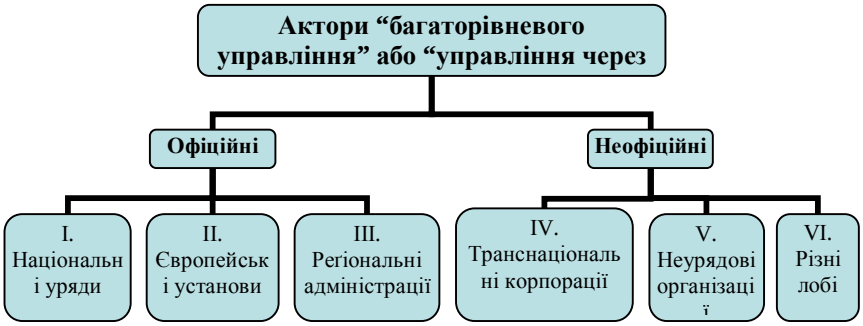

Рис. 1. Горизонтальні мережі взаємодії та ухвали рішень

Розглянемо кожен із суб’єктів європейської моделі урядування. Вагомо з’ясувати, як відбуваються “мережеві” зв’язки між офіційними акторами управління на національному, союзному і регіональному рівнях.

1. Для України, яка задекларувала курс на європейську інтеграцію аж до набуття членства в ЄС, необхідно з’ясувати, як відбувається управлінська взаємодія національних урядів та інституцій ЄС. Цей рівень є особливо актуальним для патріотично налаштованого певного прошарку суспільства, яке в поглибленні євроінтеграційних процесів вбачає втрату державної незалежності.

Згідно з теорією міжурядовості, що походить із реалістичної традиції у межах теорії міжнародних відносин, національні держави та їх уряди вважаються ключовими “акторами” в міжнародних справах. Відносини між ЄС та країнами-членами характеризуються як “координовано дійсні системи”, до того ж кожна із сторін передбачає дійсність іншої [7].

Національний і європейський рівні управління передбачають чіткий розподіл компетенції між Європейським Союзом та державами-членами. У *винятковій компетенції* Союзу перебувають питання митного союзу, конкуренції на внутрішньому ринку, монетарної політики в зоні євро, збереження біологічних ресурсів моря. До *спільної (розділеної) компетенції* Союзу та держав-членів зараховано окремі питання соціальної політики; проблеми економічної й територіальної єдності; питання сільського господарства, рибальства й захисту довкілля, а також питання захисту інтересів споживачів, управління транспортними, телекомунікаційними й енергетичними мережами. Конституція вимагає від країн Євросоюзу спільної імміграційної політики, яка передбачає однакове ставлення до легальних мігрантів на будь-якому із зовнішніх кордонів Союзу. Передбачається також узгодженість зусиль держав-членів у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією, незаконною торгівлею наркотиками, сексуальною експлуатацією та відмиванням грошей. *Автономія* членів Союзу передбачається в сферах промисловості, культури, туризму, освіти, спорту й цивільної оборони [8]. Національні держави продовжуватимуть існувати і після введення в дію Конституційної угоди, бо вона передбачає суверенність європейської федерації, але таку, що базується на національних державах, і на європейському рівні вони матимуть більше функцій, ніж, наприклад, землі ФРН [9].

2. Інституційна модель урядування в ЄС базується на загальних засадах західної політичної системи, проте її конкретні форми суттєво відрізняються від

національних систем. Найперше, вона ознаменована певними особливостями європейських інститутів влади:

– наявністю двох типів міждержавних і наднаціональних інститутів; особи, що належать до органів першого типу (Рада міністрів), діють як офіційні представники держав-членів, а другого (Єврокомісія) – також призначаються кожною державою, проте діють як незалежні особи, що не пов'язані з будь-якими інструкціями своїх урядів;

– відсутністю розподілу на незалежну законодавчу та виконавчу гілки влади (законодавчі повноваження розподілені між Радою та Парламентом, а виконавчі – між Радою та Комісією);

– відсутністю вертикальних структур управління та центрального регулюючого органу (своєрідне "управління без уряду", яке набуває транснаціональних горизонтальних мереж, координація між якими покладена на Комісію та спеціалізовані європейські агентства).

Розглянемо як відбувається прийняття рішень європейськими установами. Рада Міністрів представляє важливий політичний інститут, який має на меті забезпечення узгодженості національних інтересів із виконанням завдань та цілей, що стоять перед Європейською Спільнотою. Її особливість полягає в тому, що вона складається із міністрів національних урядів країн-членів (залежно від питань – економіки, сільського господарства, фінансів, освіти тощо), які в контексті своєї країни становлять структуру виконавчих органів. Цікаво, що міністри, які у різний спосіб підзвітні парламентам своїх країн, в контексті Європейського Союзу приймають рішення, які утворюють право ЄС і не можуть бути змінені окремими країнами. Поділ голосів між державами у Раді міністрів здійснено так, щоб зробити неможливим блокування рішень окремими державами. Кожна держава-член має кількість голосів, відповідно до її масштабів, але *малі держави мають більшу кількість голосів*, аніж вони мали б, виходячи з чисельності населення. До того ж, під час голосування в Раді використовується механізм подвійної більшості, за яким: 1) рішення повинно набрати порогову кількість голосів; 2) здобути підтримку більшості країн-членів (в окремих випадках – дві третіх) [10].

Прийняття рішень в Європейському Союзі відзначається низкою характерних особливостей, які суттєво відрізняють їх від досі існуючих державних моделей ***механізмом стримувань і противаг*** (рис. 2).

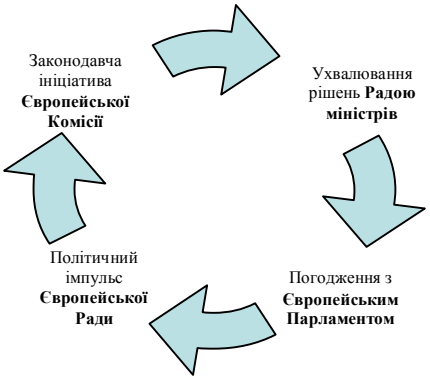

Рис. 2. Механізм стримувань і противаг

Як бачимо із рис. 2, у законодавчому процесі беруть участь всі інституції Європейського Союзу.

По-перше, національні інтереси країн-членів на рівні глав держав урядів репрезентує Європейська Рада (працює у форматі самітів глав держав чи їх урядів), яка, з одного боку, не є органом Європейського Співтовариства і її рішення не мають обов'язкової сили, проте з іншого – ці рішення дають політичний імпульс та визначають основні орієнтири подальшого розвитку Союзу.

По-друге, на відміну від національних парламентів, Європейський Парламент не має права законодавчої ініціативи (це належить до повноважень Європейської Комісії) і не може самостійно приймати правові акти. Але законотворчий процес у ЄС все ж таки відбувається за участю Європейського Парламенту, відповідно до визначених процедур:

– *погоджуваної думки* або процедури *консультації* (повноваження Європейського Парламенту зводяться до формування думки, яка не є юридично зобов'язальною для Комісії чи Ради, однак певні органи не можуть знехтувати думкою Парламенту);

– *процедури співпраці* (передбачає два читання, перше полягає у висловленні подібно до процедури консультації думки, а у другому читанні Парламент може запропонувати поправки, які, щоправда, можуть бути відхилені Радою, але тільки тоді, коли рішення Ради буде одноголосним);

– *процедури спільного ухвалювання рішень*, яка передбачає узгодженість між Парламентом і Радою міністрів, оскільки за цією процедурою Рада (навіть маючи одноголосність) не може діяти всупереч волі Парламенту, Парламент може відхилити законопроект, а отже, практично володіє правом вето.

По-третє, Європейська Комісія, яка є виконавчим органом ЄС, водночас володіє виключним правом законодавчої ініціативи. У певних, чітко визначених ситуаціях Комісія може самостійно видавати правові акти (регламенти, директиви, рішення, рекомендації, думки). Це правові акти, які видаються на підставі повноважень, делегованих Комісії Радою, або ж на підставі повноважень, які містяться безпосередньо в Договорі.

По-четверте, законодавча ініціатива Єврокомісії значною мірою обумовлена Радою міністрів, яка може зажадати проведення Комісією будь-яких вивчень, які визнаються необхідними для досягнення спільної мети, і подання всіляких потрібних пропозицій [11].

Важливим елементом останньої процедури є можливість скликання так званого Арбітражного Комітету, який у суперечливих ситуаціях може примирити Раду і Парламент (так званий консиліумний розгляд) [12].

Цікаво, що нова Конституція ЄС розглядає п*роцедуру спільного рішення* Європарламенту та Ради міністрів як стандартну законодавчу процедуру, яка не тільки посилить повноваження Парламенту, але й поліпшить представництво інтересів громадян ЄС у процесі прийняття рішень (95% правових актів ЄС прийматимуться за процедурою спільного рішення Ради та Парламенту) [13].

3. Ключові місця в сучасному європейському управлінні посідають регіональний та місцевий рівні, про що свідчить виникнення в останні десятиріччя в Європі нового типу держави (окрім традиційних унітарних і федеративних) – регіоналізованої. "Відцентрові" тенденції в рамках процесів демократизації всього суспільного життя в європейських країнах призвели до перерозподілу певного обсягу державної влади між центральним рівнем і регіональним та місцевим

рівнями, внаслідок чого її значна частина сконцентровувалася в регіонах і на місцях. Мотивацією такого перерозподілу державної влади була здійснювана країнами-членами Європейських Спільнот політика, основою якої були насамперед права й інтереси людини, громадянина, а вже потім – держави, суспільства [14]. Європейський Комісар з регіонального розвитку Д. Гюбнер, виступаючи 5 жовтня 2004 р. у Львові на VI Міжнародному економічному форумі "Співпраця регіонів задля економічного розвитку", висловила думку, що регіональна політика ЄС "відповідає бажанню простих людей, аби рішення, що їх зачіпають, ухвалювалися не лише далекими центрами влади... але й на місцевому рівні" [15].

Загальні цілі регіонального розвитку країн Європейського Союзу базуються на законі про регіональний розвиток і рішенні уряду про його цілі, а відповідальність за його виконання лежить на державі, муніципалітетах, регіональних радах, які діють як органи з питань регіонального розвитку. Регіональна стратегічна програма охоплює всі програми, які імплементуються у даній місцевості, і визначає, як цілий регіон повинен розвиватися у наступні роки. Наприклад, є програма з підтримки регіональної рівності, метою якої є підтримка регіонів у їхній роботі з забезпечення високих стандартів життя та можливостей для населення. Проблеми, які в одному регіоні відрізняються від іншого, вимагають різних заходів. Вартість таких заходів також відрізняється – залежно від чисельності населення, структури підприємств і місця розташування [16].

Наприклад, у Фінляндії законом закріплено, що однією з цілей держави є поліпшення потенціалу економічного розвитку регіонів, а також скорочення регіональних відмінностей у розвитку, поліпшення умов життя населення та сприяння збалансованому розвитку. Для цього урядом Фінляндії встановлюються національні цілі регіонального розвитку на 4 роки (термін перебування при владі); секторальні міністерства визначають свої цілі та вписують їх у власні регіональні стратегії. Десять міністерств Фінляндії у своїх адміністративних секторах розробляють план регіональної діяльності, які відповідають на запитання: "Як сприяти створенню нових підприємств у периферійних регіонах?", "Як зберегти робочі місця для молодих навчених людей?", "Як забезпечити надання державних послуг громадянам, незалежно від регіону?". За координацію, моніторинг, оцінку підготовки та реалізації регіональних стратегічних програм, а також програм у рамках закону про регіональний розвиток разом із іншими міністерствами та регіональними радами відповідає Міністерство внутрішніх справ [17].

4. Система урядування ЄС значною мірою пов'язана з комерційною діяльністю транснаціональних корпорацій, оскільки основний обсяг законодавчого регулювання ЄС (до 60 %) стосується бізнесу. За деякими даними, кількісне співвідношення груп, які виступають від імені інтересів виробників та некомерційних інтересів, становить приблизно 100:1. До того ж, підприємницькі інтереси краще об'єднані, мають галузеві та міжгалузеві асоціації, спроможні спрямовувати значні матеріальні ресурси на представництво [18].

Одну з найпотужніших груп колективного лобіювання на рівні ЄС становлять об'єднання великих компаній навколо певної проблеми. Їх учасники підтримують постійні контакти з Європейською Комісією (далі – ЄК) та іншими інституціями Європейського Союзу через свої представництва в Брюсселі або завдяки відрядженням своїх штатних працівників до Європейської Комісії. Представники бізнесу беруть участь у різноманітних дорадчих комітетах у рамках ЄК та у технічних органах, що займаються питаннями стандартів, відповідно до

консультаційних процедур ЄК. Важливу роль у лобіюванні інтересів бізнесу на європейському рівні відіграє Європейський круглий стіл промисловців, який об'єднує понад 40 найбільших промислових європейських і транснаціональних груп і виступає за те, щоб Єврокомісія захищала єдині інтереси всіх країн-учасниць. Його члени застерігають від ерозії повноважень виконавчого органу ЄС в економічній галузі на користь окремих країн чи використання принципу "розділеної відповідальності". Діючи в приймаючих державах, транснаціональні корпорації (далі – ТНК) активно включаються в місцевий політичний процес. Їх представники вступають у національні асоціації промисловців, усередині яких вони отримують можливість виходу на керівників місцевих органів влади. Корпорації роблять свій "внесок" також у виборчі й інші фонди місцевих політпартій з метою отримання певних комерційних вигод, опосередковано впливаючи і на політичний курс країни перебування [19].

Управління економікою на загальноєвропейському рівні сприяло ослабленню провідної ролі ТНК США в торгово-інвестиційній і промислово-фінансовій експансії і за рахунок посилення позицій ТНК держав Західної Європи. Якщо у 1971 р. у реєстрі 100 найбільших наднаціональних корпорацій налічувалось 58 американських, то до 1993 р., за даними UNCTAD, відсоток США зменшився майже вдвічі. За допомогою заснованих на території ЄС 38 транснаціональних корпорацій змінюються економічні позиції Європи у світі [20].

5. Характерною ознакою європейської моделі урядування є участь в управлінському процесі також неофіційних акторів – розгалуженої мережі громадських неурядових організацій найрізноманітнішого спрямування: професійного, етнічного, політичного, вікового тощо. За майже одностайною думкою політологів, громадські об'єднання як інститути громадянського суспільства є єднальною ланкою між суспільством і державною владою, вони є формою інституціоналізації різноманітних суспільних інтересів та їх захисту на рівні публічно-правових відносин. З цієї точки зору ступінь поширення ("щільності") громадських об'єднань та рівень їх участі у прийнятті управлінських рішень може розглядатись як один із основних показників розвиненості громадянського суспільства. Треба зважити на те, що поняття "громадянське суспільство" пов'язується з недержавними і неекономічними громадськими структурами, які визначаються як "третій сектор".

Власні мережеві структури спільно з неурядовими організаціями (далі – НУО) створюють профспілки ЄС. Вони беруть участь у щорічних форумах, присвячених проблемам соціально відповідального бізнесу, які скликаються за ініціативою Єврокомісії. Яскравим прикладом впливу громадських організацій за встановлення соціальних стандартів корпоративної поведінки є заклик профспілок та НУО в Європі Clean Clothes, No Sweat бойкотувати імпортований одяг, оскільки використання робітників із низькою зарплатою в країнах третього світу, вплинуло на трансформації самих корпорацій, що викликано загостренням боротьби на світових економічних і фінансових ринках.

Розпочинаючи свою діяльність щодо поліпшення стандартів корпоративного управління, Євросоюз формував підходи до подальшого співробітництва із стейкхолдерами, що відзначено у загальновідомій "Зеленій доповіді" 2001 р. Наприкінці 2004 р. Єврокомісія створила спеціальний консультативний орган – Європейський форум з корпоративного управління. До цієї структури увійшли представники інвесторів, аудитори, незалежні експерти, вчені. Вони сприяють

вирішенню питань щодо прав та інтересів акціонерів, прозорості діяльності ради директорів і менеджерів, заохочення керівництва корпорацій до проведення стейкхолдерської політики управління.

У країнах ЄС інтелектуальна складова управлінських процесів забезпечується адміністративно-політичним консалтингом, який складається із таких підсистем: а) консалтинг для органів публічної влади центрального рівня; б) консалтинг для органів публічної влади регіонального та місцевого рівнів (муніципальний консалтинг); в) консалтинг для громадських організацій, асоціацій тощо, діяльність яких пересікається з діяльністю органів публічного управління. Термін "консалтингу" застосовується у двох значеннях: 1) у значенні системи (інституції), до якої належить сукупність незалежних від влади суб'єктів, що забезпечують процес надання консультаційних послуг для органів влади з питань, які виникають у сфері суспільно-адміністративних відносин при реалізації інтересів окремої територіальної громади, або їх сукупності; 2) у значенні процесу надання професійної допомоги з боку фахівців (консультантів) відповідного профілю замовнику (клієнту) в аналізі та вирішенні його проблем у сфері муніципальної діяльності [21].

Затребуваність та престижність консалтингових послуг є індикатором демократичності, високого розвитку управлінської культури публічної влади та організацій громадянського суспільства, представники яких усвідомлюють необхідність незалежних досліджень, що не пов'язані з конкретними інтересами політиків, публічної влади або бізнесу. Високоморальна та професійна діяльність консалтингових структур-посередників надає можливість проводити дискусії з публічною владою та бізнесом, виробляти спільні принципи та підходи, розвивати соціально орієнтовану економіку, тим самим забезпечувати наукове обґрунтування суспільних інтересів та їх задоволення [22].

Наприклад, Біла книга з європейського управління 2002 р. визначає чотири сфери політичного консалтингу: 1) розширення громадських дебатів щодо європейських проблем із тематики "Побудова європейського суспільного простору"; 2) регулювання процесу вироблення і реалізації рішень Спільноти з тематики "Консультація й участь громадянського суспільства", "Оцінка і прозорість", "Краще регулювання"; 3) поліпшення здійснення виконавчих обов'язків з тематики "Встановлення структури агенцій з вироблення рішень", "Децентралізація – краща форма залучення суб'єктів управління національного, регіонального та місцевого рівнів"; 4) узгодження і співробітництво у межах ЄС із тематики "Організація мережі людських ресурсів для кращого (доброго) управління (good governance) в Європі", "Багаторівневе управління: об'єднання й організація мережі різних регіональних та місцевих рівнів" [23].

Вирішальна роль у створенні інтелектуальної складової формування новітніх соціальних та управлінських практик належить муніципальному консалтингу, який локалізований на певних територіях із урахуванням їх особливостей. Ця система повинна забезпечити зв'язок територіальної політики на мета-, макро-, мезо-, та мікрорівнях її здійснення, трансформуючи знання у дієву силу політичного рішення.

6. Важливу складову процесу ухвалення рішень Європейського Союзу становлять європейські групи лобіювання різноманітних інтересів, які намагаються впливати, наприклад через процес консультацій із Європейською Комісією – офіційну процедуру врахування позицій зацікавлених груп у процесі вироблення державних рішень. Ще однією особливістю, характерною для зв'язку між

громадянами і владою у Європейському Союзі, є те, що успішне представлення інтересів передбачає одночасне лобіювання на різних рівнях: регіональному, національному та наднаціональному. Це пов'язано зі складною процедурою прийняття рішень у Європейському Союзі, в якій беруть участь різні гілки влади різного рівня. Іншим аспектом є те, що значну частину законодавства Європейського Союзу формують так звані директиви, які встановлюють лише загальні положення, тоді як конкретні механізми втілення цих положень в окремих країнах визначають уряди цих країн. Отже, групи інтересів повинні чинити одночасний тиск на формування політики як на рівні національних урядів, так і на рівні Європейської Комісії.

Регулювання лобізму в інститутах ЄС почалося 1989 р., коли представник Бельгії М. Галлі запропонував Європарламенту скласти кодекс поведінки й відкритий реєстр лобістів. Після тривалих суперечок кодекс затверджено Європарламентом у травні 1997 р., але поправка, згідно з якою лобісти мали б щороку звітувати про свою роботу, не пройшла. Систему стимулювання реєстрації останніх (наприклад, перепустки до приміщень інститутів ЄС) доповнено вимогами щодо декларування подарунків і послуг депутатам та чиновникам. У ЄС існує перелік рекомендацій, у якому містяться, зокрема, такі вимоги:

– заборона приховування комерційних відносин між політиками і приватними структурами, профспілками і груповими лобістами, зокрема фактів подарунків політикам;

– обов'язкова реєстрація списків лобістів й надання їх громадськості та засобам масової інформації;

– подання лобістами відомостей про назву організації, імена оплачуваного персоналу й керівників організацій, а також законодавців, з якими існують комерційні відносини;

– легітимність роботи професійних лобістів забезпечується надійним механізмом прозорості джерел фінансування, яким став, зокрема, Регламент (ЄС) № 2004/2003 Європарламенту і Ради Євросоюзу від 06.11.2003 р.;

– для часткового покриття витрат з управління лобістською діяльністю і стимулювання участі небагатих організацій запроваджується реєстраційний збір [24].

Відповідний закон діє у Великій Британії. Відповідальним за ведення реєстру є парламентський уповноважений зі стандартизації сер Г. Доуні. Члени палати громад і палати лордів, які мають фінансову зацікавленість у майбутніх дебатах із того чи іншого питання, повинні заявити про це. Яскравим представником країн з європейською (або континентальною) моделлю лобізму є Німеччина. Лобістську діяльність тут регулює низка нормативно-правових актів, найважливішими з яких є Єдине положення про федеральні міністерства та Регламент діяльності німецького Бундестагу. 1972 р. у Німеччині було прийнято закон, що передбачає обов'язкову публікацію в спеціальному виданні так званого лобістського списку – переліку різних союзів, об'єднань та їхніх персональних представників, які бажають мати офіційний доступ до парламенту і федерального уряду.

Аналізуючи лобізм на рівні ЄС, виокремлюють три основні групи інтересів: 1) інтереси підприємців (комерційні), що лобіюють максимально сприятливі умови для поступового економічного розвитку ЄС, збільшення конкурентоспроможності й отримання прибутку; 2) невиробничі інтереси (некомерційні) сектора, у складі якого були представлені громадські організації і асоціації за професіями (екологісти,

мігранти тощо), які, наприклад, лобіюють пільги для професій, які вони репрезентують; 3) інтереси регіонів, що поєднують у своїй діяльності обидва типи мотивацій (і безпосередню матеріальну зацікавленість, наприклад у просуванні тих чи інших проектів, і збільшення питомої ваги регіональної складової у європейському будівництві загалом) [25].

За різними оцінками, у 1987 – 2001 рр. у Брюсселі працювали від трьох до десяти тисяч лобістів. І їх дедалі більшає, оскільки структура Євросоюзу дає змогу лобістам працювати тут ефективніше, ніж у державах-учасницях ЄС. З огляду на пріоритетність європейського законодавства перед національним, багато груп тиску віддає перевагу лобіюванню того чи іншого законопроекту на європейському рівні.

Можна виділити три основні характеристики лобіювання в ЄС: 1) усвідомлення органами влади країн Західної Європи і керівних органів ЄС необхідності існування груп інтересів і політика сприяння розвиткові таких груп; 2) здатність громадян швидко реагувати на зміни у розподілі повноважень між органами влади і відповідно мобілізуватися й адаптувати стратегії впливу на формування політики; 3) врахування специфіки процесу прийняття рішень у ЄС, який характеризується багаторівневістю і передбачає активність громадськості на різних рівнях прийняття рішень, зокрема регіональному.

В Україні розвиток багаторівневої системи європейського управління можливий на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Його результатом, на думку автора, повинно стати збільшення кількості суб'єктів управління відповідно до розширення різних сфер державної політики, які включають урядових та неурядових учасників, удосконалення процесуальності і підвищення рівня демократизму. Але суспільно-політична практика останніх років показала гостре політичне протистояння та слабкість конституційного врегулювання суспільних відносин, нестабільність функціонування всього державного механізму. Протягом останніх двох років ми стали свідками не тільки тривалих політичних серіалів на кшталт "коаліціад" та "прем'єріад", а й спроб окремих політичних суб'єктів стати вище Конституції та законів. Ці негативні явища та перманенті кризи свідчать, що політична система потребує перегляду і вдосконалення.

Не зазнала значних змін із часу набуття країною незалежності регіональна політика України. Продовжує домінувати секторний підхід центральної влади до розвитку регіонів, коли ресурси на потреби регіонів розподіляються за суб'єктивними критеріями. Кожне міністерство як основний розпорядник бюджетних коштів планує та здійснює власну політику у регіонах відповідно до свого власного бачення та потреб, що у багатьох випадках не відповідає загальним проблемам регіонального розвитку кожного регіону та не координується з іншими міністерствами. Незважаючи на прийняття Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України", що регламентує узгоджену роботу та координацію щорічних програм розвитку як на національному, так і на регіональному рівнях, на практиці така послідовність та координація не є очевидними. Обласні державні адміністрації часто не є обізнаними щодо ресурсів, які розподіляються державним бюджетом для основних бюджетних розпорядників для поточних та капітальних витрат у регіоні. Не існує жодного ефективного механізму регулювання та координації інтересів регіонального розвитку національних та регіональних органів влади.

Представлена нижче схема наглядно демонструє, як тіньове лобіювання пронизує усі рівні державної влади в Україні (рис. 3).

Рис. 3. Рівні державної влади в Україні

Потрібне державне стимулювання розвитку мережі громадських інституцій, яка, в порівнянні з країнами ЄС, в Україні має свої особливості перехідного періоду. Українська держава успадкувала радянську модель існування громадських організацій, громадська ініціатива яких прямо чи опосередковано ініціювалась державною владою і, відповідно, громадські об'єднання (та навіть і трудові колективи, як це було закріплено в Конституції СРСР) включались у політичну систему в якості "гвинтиків" партійно-державного механізму.

Література

1. Янукович В. Ми несемо відповідальність перед суспільством [Електронний ресурс] : інтерв'ю Лідера Партії регіонів провідним телеканалам 07.02.2008 р. // Режим доступу : http://www.ya2008.com.ua/press-center/digest/47b170fdcdbf0.

2. Ющенко В. (президент України). Україні потрібна Конституція національного творення // Дзеркало тижня [Текст]. — 2008. — № 7 (686). —23 — 29 лют.

3. Біла книга з реформи управління в ЄС [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://europa.eu.int/comm/governance/.

4. Концепція державного управління процесами європейської інтеграції України з урахуванням досвіду країн Центральної та Східної Європи [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.napa-eurostudies.org.ua/2-5-euro.rtf.

5. Rhodes R. A. W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability [Text] / R. A. W. Rhodes. — Buckingham and Philadelphia : Open University Press, 1997. — 235 p.

6. Бодров В. Демократичне врядування / В. Бодров // Публічне адміністрування та державне управління: введення у спеціальність [Текст] : семінар (23 жовтня 2007 р.). — К. : НАДУ, 2007. — С. 12.

7. Проблема державного суверенітету країн-членів ЄС у світлі інтеграційних процесів // Інституційні реформи в ЄС [Текст] : аналітич. щоквартал. / ред. Дергачов О. П. — 2003. — Вип. 4. — С. 72—86.

8. Речицький В. Конституція Європи як модель політичної цивілізації [Електронний ресурс] / В. Речицький // Режим доступу : http: krytyka.kiev.ua.

9. Проблема державного суверенітету країн-членів ЄС у світлі інтеграційних процесів // Інституційні реформи в ЄС [Текст] : аналітич. щоквартал. / ред. Дергачов О. П. — 2003. — Вип. 4. — С. 11.

10. Малик Я. Європейський Союз [Текст] / Я. Малик, О. Киричук, І. Залуцький. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 35.

11. Амстердамський договір про Європейський Союз (1997 р.) [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/ip04_1477.htm.

12. Ніцький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/ip04_1379.htm.

13. Терещенко О. Конституція ЄС: прорив чи провал? / Олександр Терещенко // Юридична газета [Текст]. — 2005. — № 14(50). — 23 лип.

14. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д. н. з держ. упр. / І. А. Грицяк. — К. : [б. в.], 2006. — С. 25.

15. Hübner Danuta. Member of the European Commission responsible for Regional Policy “EU-UKRAINE Relations: Stimulate cross-border cooperation and reduce development gaps between border regions” VI International Economic Forum “Cooperation of regions for economic development” (Lviv, 5 Octobre 2006) [Electronic resourse] // Access mode : http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/564&format.

16. Сірук М. Кристер Міккелссон: Завдання уряду – допомогти регіонам розвинути свої сильні сторони / Микола Сірук // День [Текст]. — 2007. — 8 листоп.

17. Власюк О. С. Регіональна політика ЄС після його розширення [Електронний ресурс] / О. С. Власюк, О. О. Ковальова, С. І. Мітряєва [та ін.] / Національний інститут стратегічних досліджень // Режим доступу : http://www.niss.gov.ua.

18. Семененко И. С. Новая модель политической системы? К вопросу об уровнях власти и управления в Европейском Союзе в свете российских проблем / И. С. Семененко // Политические институты на рубеже тысячелетий [Текст]. — Дубна : [б. и.], 2001. — С. 247.

19. Самофалов В. Глобальний виклик транснаціональних корпорацій / Володимир Самофалов // Дзеркало тижня [Текст]. — 2003. — № 31 (456). — 16—22 серп.

20. Гриценко О. Держава – корпорація: хто кого? (14 травня 2004 року) [Електронний ресурс] / О. Гриценко // Режим доступу : http://dialogs.org.ua/ua/crossroad_full.php?m_id=1056.

21. Клименко О. Неурядові організації і боротьба за соціально відповідальний бізнес [Електронний ресурс] / О. Клименко // Режим доступу : http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=81&c=1971.

22. Ситников А. П. Политический консалтинг [Текст] / А. П. Ситников, И. В. Огарь, Н. С. Бахвалова. — М. : ГУ ВШЭ, 2004. — С. 51 ; 386—391.

23. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади [Текст] : монографія / І. А. Грицяк. — К. : Вид-во НАДУ, 2005. — С. 135, 136.

24. Колесник Р. Лобізм по-європейськи [Електронний ресурс] / Р. Колесник // Режим доступу : http://www.nardep.com/data/upload/publication/main/ua/243/30.pdf.

25. Тихомирова Є. Лобізм як складова міжнародного PR / Є. Тихомирова // Політичний менеджмент [Текст]. — 2005. — № 1 (10). — С. 148.

O. Kyrychuk

MULTILEVEL (“NETWORK”) GOVERNING IN THE EUROPEAN UNION: NEW CHALLENGES FOR UKRAINE

In the article questions that concern transition difficulties of public administration system of Ukraine into more flexible methods of governing, which are conditioned by the complexity of transformation concerning inefficiency of soviet hierarchic and bureaucratic scheme of governance into contemporary postmodern context. In the multivector system of the EU European governance is analysed which consists of European institutions and national authorities, includes local self-government and civil society, attracts to the decision-taking process international experts and lobbyists, foresees transition from the concept of service providing by the state to the concept of the state-regulator as the way to stable development and social justice.

Key words: multilevel governing, Eurointegration, mechanism of constraints and counterbalances, non-governmental organization, consulting.