

УДК 32.001:35.071

В. Ю. СТРЕЛЬЦОВ

## ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ НЕОІНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ДЛЯ АНАЛІЗУ СИСТЕМИ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ ЄС

*Розглянуто вплив багаторівневої системи врядування на функціонування систем державного управління в державах-членах та країнах-сусідах. Визначено чотири підходи на основі аналізу відносин між різними рівнями управління. Доведено необхідність формулювання нових теоретичних парадигм, які б визначили відносини між державами-членами та технократичними установами ЄС, а також між європеїзованою системою національних агентств і міністерствами, що здійснюють нагляд за їх діяльністю.*

**Ключові слова:** неоінституціоналізм, делегування, децентралізація, багаторівневе врядування, принципал, агент.

*The article examines the impact of multilevel governance on the functioning of public administration in member states and neighboring countries. Based on the analysis of relations between different levels of governance identified four approaches that are largely based on the works of the principal-agent theory. The necessity of formulating new theoretical paradigms that have defined the relationship between Member States and technocratic EU institutions and between the Europeanised system of national agencies and ministries that oversee their activities.*

**Key words:** neoinstitutionalism, delegation, decentralization, multi-level governance, principal, agent.

Змінення наукових акцентів з поведінки особи або груп на користь аналізу політичних інститутів спричинило формування теорії неоінституціоналізму, яка об'єднує різноманітні течії, що пропонують відмінні, часом суперечливі інтерпретації природи інституцій та їхньої суспільної ролі. Оформлення нового інституціоналізму як провідного теоретико-методологічного напрямку сучасної економічної, соціологічної та політичної наук сприяло створенню і в Україні наукової спільноти прихильників цієї течії, проте в науці державного управління доробок неоінституціоналізму лише починає використовуватись.

Неоінституціоналізм поставив на порядок денний питання про необхідність вивчення всієї різноманітності формальних і неформальних інституційних форм управлінської діяльності, що дозволило суттєво розширити параметри дослідження політико-адміністративних систем.

Початок нового інституціоналізму заклали Дж. Марч та Йохан Олсен. Під інститутом вони розуміють, швидше за все, сукупність норм, правил і шаблонів поведінки, які визначають відповідні дії в межах відносин між ролями та ситуаціями, володіють певним репертуаром процедур [13, с. 21–22]. У такому випадку цінності й правила слід розглядати як різновид норм, що регламентують позицію інституту

в системі політичного поля та поведінку індивідів у межах конкретного інституту. Поняття “шаблон” у контексті цих авторів означає стійкі зразки поведінки, що дозволяє зробити поведінку інституту передбачуваною.

Серед сучасних доробок стосовно проблем функціонування суспільних інститутів, а також можливості використання неоінституціонального підходу в дослідженні феномена публічного управління можна відзначити праці таких науковців, як О. Беляєв, В. Дементьєв, В. Дзюндзюк, Н. Ільченко, І. Кох, В. Корженко, Л. Кирилов А. Колодій, О. Лазор, А. Романюк та ін.

Новий інституціоналізм визначає механізми державного управління як рамки можливостей і обмежень вибору альтернатив людських взаємовідносин. Незалежно від підходів до оцінки мотивів державних службовців різних рівнів при прийнятті рішень вибір буде орієнтований на вирішення найгостріших проблем суспільства.

Стверджуючи, що у визначенні й досягненні кінцевих результатів ключову роль відіграють інституції, новий інституціоналізм передбачає три аналітичних підходи: історичний інституціоналізм, соціологічний інституціоналізм та інституціоналізм обмеженого раціонального вибору.

До того ж, як зазначає А. Колодій, теорії неоінституціоналізму здатні допомогти в розв’язанні критичних питань демократичної трансформації шляхом переорієнтації уваги з пошуків ідеального інституційного дизайну на вивчення шляхів перетворення формальних інституцій у реальні. Адже саме процес реальної інституціоналізації, а не формальне створення офіційних інституцій, є, з точки зору неоінституціоналізму, основою політичної стабільності. Інституційна стабілізація потребує такого: а) часу; б) легітимності; в) усвідомлення невідворотності гри за спільно визнаними правилами та шкоди, якої завдає державі і суспільству намагання їх змінювати чи не щодня [2, с. 68].

Використання інструментів неоінституціоналізму в європейських студіях було започатковано Марком А. Поллацком, який розвинув ідеї А. Вендта щодо застосування доробку неоінституціоналізму для збагачення теорії міжнародних відносин. В українській науковій площині слід виділити праці І. Грицяка, В. Копійки, О. Оржель та О. Рудика. Зокрема, І. Грицяк зазначає, що теоретико-методологічну основу досліджень європейського врядування становлять наукові доробки, що зосереджуються на аспектах функціонування ЄС через його інституційну систему як організаційно-правову основу управління, засадничим підґрунтям якої виступає новий інституціоналізм [1, с. 68].

Унікальність і безпрецедентність європейського інтеграційного проекту, на жаль, не дає можливості в повному обсязі застосувати інструменти порівняльного аналізу. Однак ЄС як флагман передової управлінської практики дає підґрунтя для народження нових теорій формування систем державного управління.

Метою статті є визначення можливостей використання інструментів неоінституціоналізму для прогнозування впливу системи багаторівневого врядування ЄС на держави-члени та держави-сусіди.

У науковій літературі описано декілька типів впливу європейської інтеграції на законодавство та функціонування системи державного управління в державах-членах та державах-сусідах.

По-перше, це інерція, тобто європейська інтеграція не робить істотного впливу на певні сфери суспільних питань або сегменти державного управління.

По-друге, спостерігається процес абсорбції тих або інших політичних, організаційних і правових рішень. Абсорбція означає, що законодавство ЄС або політика ЄС приймаються практично в незмінному вигляді і формі. Найчастіше цей процес відбувається в “аурі” значної сумісності національних політик з правовими стандартами ЄС і політиками ЄС і тягне за собою проникнення *acquis communautaire* в правовий порядок країн-членів або кандидатів на вступ. У цьому випадку абсорбція є певною мірою асиметричною, оскільки країна-кандидат має небагато можливостей для пом’якшення норм, які вже діють в Європейському Союзі.

По-третє, трансформація, яка означає, що певні політики чи правові норми приймаються шляхом пристосування до національних адміністративних, соціально-економічних чи політичних умов. Одним з прикладів такої трансформації є адаптація конкретних рішень у рамках соціальної культури та адміністративних традицій, що існують у даній країні. Варто також відзначити, що в деяких випадках ініціативи ЄС можуть спровокувати серйозні національні дебати або втручатися в інтереси впливових соціальних груп. Як наслідок, це може сприяти активній діяльності національної адміністрації на європейському рівні з метою остаточного формування або перегляду даної політики ЄС. Таким чином, процес трансформації законодавства, що впроваджується, не обмежується виключно його використанням в адміністративній практиці в даній державі-члені, але може спричинити адекватні правові зміни у зв’язку з можливістю впливати на законотворчий процес на європейському рівні.

Тому доцільно розглянути систему багаторівневого врядування, яка склалася в ЄС, крізь призму інструментарію неоінституціоналізму обмеженого раціонального вибору, для з’ясування її можливого впливу на формування інституційного середовища з прийняття та впровадження рішень в рамках ЄС.

Як зазначають українські науковці, багаторівневе врядування в ЄС – це процес неієрархічного мережевого управління, який характеризується широким залученням урядів держав-членів, регіональних і місцевих органів влади, експертів та інших неурядових гравців до процесів прийняття рішень та вироблення політики. Багаторівневе врядування є характерною рисою сучасного процесу вироблення політики як на національному, так і міжнародному рівнях [3, с. 187]. До цього слід додати наднаціональний рівень, який бере повноцінну участь у цьому процесі.

Для аналізу відносин між різними рівнями управління зазвичай застосовується чотири підходи:

По-перше, це теорія принципала-агента (далі – ТПА) [1; 9; 11]. Принципал ототожнюється з певним обсягом владних повноважень, що делегується агенту, і останній, у свою чергу, здійснює впровадження політики від імені принципала. Разом з тим, принципал встановлює механізми нагляду та контролю за діяльністю агента. Відповідно, ця теорія наголошує на домінуванні принципала над агентом. Таке домінування може бути виражене самою природою публічних завдань, що виконує агент, шляхом контролю бюджетних коштів або визначення умов діяльності агента.

По-друге, подібною до ТПА є концепція владно залежних мереж, які утворені агентами та мажоритарними інституціями, що здійснюють нагляд та контроль за діяльністю агентів [12]. Ця ідея об'єднує менш ієрархічні відносини між двома сторонами та базується на функціональній взаємозалежності та гомогенності культурного середовища.

По-третє, ТПА також корелюється з концепцією делегування немажоритарним інституціям [Там само]. Ця ідея зосереджується на незалежності агента від представницького органу, що викликано аполітичною природою агента, оскільки керівні посади не можуть обіймати політики або виборні чиновники. Зазначена концепція містить більш широкий спектр незалежності агента, аніж у моделі принципал-агент. Як правило, така незалежність гарантована законодавством, що звільняє агента від ієрархічного домінування державної адміністрації. Відповідно зменшується перелік засобів контролю до таких, що забезпечують легальність діяльності агента або застосування м'яких інструментів нагляду, таких як щорічні звіти для парламенту [10]. Таким чином, цей підхід робить наголос на механізмі контролю балансу влади між конституційними інституціями, на відміну від ієрархічного контролю в ТПА.

Ще одним з підходів, що сформувався в останні роки, є концепція довірчого управління, що усунула агента з ТПА та замінила його довіреною особою [7]. Такий підхід створив фідучіарні відносини між інституцією, що делегує повноваження, та агентом. У правовій площині суть фідучіарних відносин полягає в тому, що власник передає майно в управління довірчій особі, а довірена особа зобов'язана управляти цим майном в інтересах вказаного власником набувача вигоди (бенефіціара). Ці відносини є тристоронніми і допускають множинність осіб як з боку власника, так і з боку довірчої особи або бенефіціара. Довірчий власник передає довірчій особі частину права власності (конструкція, невідома континентальному праву, яке проголосує концепцію неподільності права власності), включаючи право управління і розпорядження [4]. Такі відносини характеризуються взаємною довірою, високим професіоналізмом довіреного та його значною незалежністю на відміну від ТПА. Довірчий лише звітує за наслідки своєї діяльності. Як він організує свою діяльність – залишається суто його внутрішньою справою. Фактично, ця ідея має справу з делегуванням повноважень з національного на європейський рівень. Однією з тез, що відрізняє цю концепцію від інших тим, що разом з передачею публічних завдань відбувається трансфер прав політичної власності для цих завдань. Логічним наслідком такого підходу є те, що Європейська Комісія та європейські агентства отримують значну частину владних повноважень щодо кожної держави-члена. У деяких сферах повноважень вони можуть діяти як квазі-принципали, наприклад у відносинах з національними мажоритарними інституціями. Європейська Комісія діє як наглядач за здійсненням державних повноважень для забезпечення асиміляції європейського законодавства на національному рівні. Фактично, це змушує їх дотримуватись існуючих правил гри. До того ж, європейські агентства мають владні повноваження для впровадження вторинного законодавства без консультацій з державами-членами. Вони мають право виступити з законодавчою ініціативою та потім контролювати її впровадження державами-членами.

Оскільки більшість теорій бере свій початок від ТПА та, враховуючи той факт, що після підписання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС спроможність виробляти та впроваджувати політику залежатиме від ефективності співпраці в рамках багаторівневої системи врядування в ЄС, у подальшому зосередимось на ТПА. Цей інструмент використовується для дослідження залежності між різними рівнями управління та аналізу важливості міжнародного та наднаціональних чинників, а також ролі владних інституцій у механізмі прийняття рішень.

Система багаторівневого врядування в ЄС базується на декількох рівнях: наднаціональному (Європейська Комісія, Європейський Парламент, Європейський Суд, Європейський центральний банк, Палата аудиторів), міждержавному (Європейська Рада, Рада ЄС), національному (держави-члени), регіональному. Разом з тим, дещо поза увагою залишаються громадяни ЄС, які делегують свої повноваження Європейському Парламенту та національним парламентам. У випадку трансферу функцій з національного рівня на міждержавний або наднаціональний відбувається концентрація функцій в цих інституціях. Якщо йдеться про субсидіарну передачу повноважень з наднаціонального, міждержавного рівня на національний або регіональний рівень, або з національного на регіональний маємо справу з децентралізацією.

У багаторівневій системі врядування принципал може бути колективним, як у випадку з державами-членами, або одноосібним (інституція ЄС). Колективний та одноосібний принципал можуть створювати не тільки одного агента, а навіть декілька агентів. Як свідчить практика європейської інтеграції, відбувається створення нових інституцій, а не вибір серед існуючих агентів.

Серед основоположних типів делегування повноважень можна виділити первинне делегування з боку держав на користь міждержавних або наднаціональних інституцій та вторинне делегування з боку міждержавних або наднаціональних інституцій на користь інших інституцій.

У рамках другого випадку відбуваються певні мутації: 1) делегування інституція (наприклад, Європейська Комісія) – виконавче або регуляторне агентство; 2) делегування інституція – інституція, наприклад Рада ЄС делегує певні повноваження Європейській Комісії [8].

У ТПА також передбачається, що агенти, як правило, діють у своїх власних інтересах, тобто принципово важливим є забезпечення того, щоб інтереси агента співпадали з інтересами принципала. Якщо цього не відбувається, агенти уникають контролю принципала.

Держави-члени як колективний принципал постають перед вибором: або погодитися, щоб мінімізувати ризик утрат агентства, або надати агенту самостійності і незалежності для ефективного виконання ним своїх завдань. Відповідні результати і вигоди часто залежать від рівня незалежності агента. Гарним прикладом є створення Європейського центрального банку.

Застосування ТПА для аналізу багаторівневої системи врядування дозволяє розкрити декілька проблем у взаємодії принципала і агента [Там само]:

– належна координація або проблема забезпечення слухняності для гарантування діяльності агента в інтересах принципала;

- узгодження преференцій (бюрократи в якості агентів мають свої власні уподобання, про які вони дбають, використовуючи своє положення);
- асиметричність інформації та її асиметричне розповсюдження;
- замовчування,
- оцінки результатів діяльності агента;
- власності результатів діяльності агента;
- ухилення агента з під контролю принципала.

Таким чином, ТПА намагається знайти вихід з конфлікту між принципалами та агентами в цілях забезпечення максимальної взаємної вигоди всіх учасників такого роду залежностей.

Делегування публічних завдань на європейський рівень, а також створення мереж співпраці між європейською технократією і національними бюрократіями, передусім, має на меті підвищення ефективності виконання цих завдань. Це також має додаткові наслідки, особливо що стосується впливу на стан демократичної системи в Європі. Багато вчених підкреслюють, що технократичні установи ЄС потерпають від дефіциту демократичної легітимності. Проте Європейська Комісія є одним з найбільших промоутерів делегування публічних завдань автономним агентствам. Розвиток політики ЄС зазвичай було засновано не тільки на поступовій еволюції регуляторної держави, а й на формуванні Європейської системи агентств. Варто зазначити, що створення таких мереж поступово послаблює вплив національної держави на реалізацію державної політики і, в той же час, посилює позицію європейських інституцій у цій сфері.

Відповідно до концепції довірчого управління наднаціональні європейські інституції все частіше стають квазі-принципалами щодо мажоритарних установ держави-члена. Більше того, регуляторні органи держави-члена, які беруть участь в Європейській системі агентств, також еволюціонують і отримують нову роль квазі-принципала у відношенні до державних установ на національному рівні. Усе це дає підстави резюмувати, що нинішній стан двосторонніх відносин між державами-членами та технократичними установами ЄС, а також між європеїзованою системою національних агентств і міністерствами, що здійснюють нагляд за їх діяльністю, ставить під сумнів арсенал інструментів ТПА. Можливо, настав час сформулювати нові теоретичні парадигми, які б визначили ці відносини.

Разом з тим, делегування державних функцій автономним установам практично в усіх європейських країнах створило двоякий механізм, який, з одного боку, послаблює демократію шляхом зменшення обсягу компетенцій державних установ і рівня їх підтримки в суспільстві, а з іншого – дозволяє зменшити дефіцит демократичної легітимності інститутів ЄС. Розвиток цих процесів може бути пов'язаний з тенденцією відходу від міжурядової логіки управління в Європейському Союзі на користь логіки управління на основі автономії європейських технократичних інститутів і розвитку функціональних мереж політики.

Модель ТПА досить чітко визначає сутність державно-управлінських механізмів у відносинах між головними гравцям. Проте подальші теоретичні пошуки було б доцільніше сконцентрувати на питанні дисконтинуації, що виникає внаслідок двоетапності прийняття та впровадження рішень рамках системи права ЄС, коли в

умовах високої політичної динаміки рішення прийняті попереднім урядом, має впроваджувати вже інший уряд.

Література:

1. *Грицяк І. А.* Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні : дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.01 / І. А. Грицяк. – К., 2006.
2. *Колодій А.* Неоінституціоналізм та його пізнавальні можливості в політичних дослідженнях / А. Колодій // Вісник Львівського університету. Серія: філософсько-політологічні студії, 2010. – Вип. 1. – С. 60–70.
3. Теорія та практика європейського врядування : [навч. посіб.] / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва, Н. М. Рудік. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 216 с.
4. Цивільне право України : [підручник] : у 2-х кн. / Д. В. Боброва, О. В. Дзера, А. С. Довгерт та ін. ; за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 864 с.
5. *Comp. S. Ross.* The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, *American Economic Review*, 1973. – V. 63. – N. 2.
6. *Marsh D.* Rhodes: Policy Networks in British Government / D. Marsh, Oxford : Clarendon Press, 1992. – P. 251.
7. *Majone G.* Dilemmas of European integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth / G. Majone, Oxford – New York: Oxford University Press, 2005. – P. 64–106.
8. *Ruszkowski J.* Zastosowanie teorii PAT do analizy wielopoziomowego zarządzania w UE / J. Ruszkowski // *Studia Europejskie*. – № 4. – 2008. – Режим доступу : [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2008\\_Ruszkowski.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2008_Ruszkowski.pdf)
9. *Pollack M. A.* The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU / M. A. Pollack. – Oxford : Oxford University Press, 2003.
10. *M. Everson.* Independent Agencies: Hierarchy Beaters? / Everson M. // *European Law Journal*, 1995. – V. 1. – N. 2.
11. *Pollack M.* Delegation, agency and agenda setting in the European Community / M. Pollack // *International Organisation*, 1997. – V. 51. – N. 1.
12. *Thatcher M.* Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions / M. Thatcher, A. Stone Sweet // *West European Politics*, 2002. – Volume 25, Issue 1.
13. *March J. G.* Rediscovering Institutions / J. G. March, P. Olsen. – New York : Free Press, 1989.

*Надійшла до редколегії 25.10.2011 р.*