

УДК 353.1/477(4-01)

А. Г. Єгіозар'ян,

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

“GOVERNANCE”: ІСТОРІЯ КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ

Досліджується історія концептуалізації поняття “врядування”. Аналізується трансформація концепцій публічного управління у процесі реалізації адміністративних реформ під впливом нових тенденцій суспільного розвитку: глобалізації, інформаційної революції, виникнення мережевих структур та розвитку суспільства знань.

Ключові слова: врядування, належне врядування, мережеве врядування, політичні мережі, багаторівневе врядування, новий публічний менеджмент.

Ідея активного використання ринкових методів управління з метою підвищення ефективності діяльності уряду вперше з'явилась у процесі реалізації адміністративних реформ на основі ідеології нового публічного менеджменту (*англ.* New Public Management), що їх почали здійснювати в західних країнах на початку 1990-х рр. Досить швидко стало зрозумілим, що відповідна ідеологія адміністративних перетворень недостатньо враховувала особливості публічного управління та мала серйозні недоліки. До того ж нові тенденції в суспільному розвитку – глобалізація, виникнення мережевих структур фактично в усіх сферах суспільного буття, інформаційна революція, формування суспільства знань тощо – почали протистояти вузькому економічному підходу до проблем публічного управління.

Критика менеджеріальної ідеології супроводжувалася спробою нової концептуалізації публічного управління на основі теорії політичних мереж, соціальної синергетики, політико-адміністративного управління, представницького уряду. На цю концептуалізацію справила серйозний вплив демократична теорія, що розвивалась на основі не лише третьої хвилі демократії, але й перегляду панівного значення моделі представницької демократії та пошуку нових демократичних форм, які б ураховували потреби прямої участі громадськості в публічному управлінні.

У підсумку, наприкінці 1990-х рр. загальна концептуалізація сучасного публічного управління почала базуватися на терміні “врядування” (*англ.* governance), що увібрав у себе численні нові змістовні моменти, яких бракувало в понятті “менеджмент” по відношенню до сфери публічного управління.

Термін *governance* (*укр.* врядування) набув широкого вжитку в управлінському та науковому дискурсі англосаксонських країн ще у 1970-х рр. Спочатку сферою його застосування було переважно корпоративне управління (*англ.* corporate governance). Традиційно в теорії організації бізнесу термін “врядування” означав ту роль, яку виконувала рада директорів у процесі представлення та захисту інтересів усіх власників акцій компанії, працівників, споживачів продукції та інших стейкхолдерів (*англ.* Stakeholders). Він також використовувався з метою визначення діяльності деяких структур, подібних до рад або комітетів, що представляли або захищали інтереси певної спільноти людей.

Однак уже в 1990-х рр. відповідне поняття все частіше використовується представниками різних галузей соціального знання та практиками по відношенню до

державного управління (*good governance*), і навіть управління громадськими об'єднаннями та організаціями, такими як профспілки. У сфері публічного управління зміст терміна спочатку стосувався діяльності урядових агенцій, які контролювали бізнес, що займався наданням публічних послуг на контрактній основі. У подальшому, однак, поняття *governance* отримало більш широке трактування, що стосувалося специфіки здійснення публічного управління не лише державою, але й іншими структурами бізнесу та громадянського суспільства.

Слід зазначити, що відповідний термін покривав достатньо широке смислове поле та не мав чіткого значення. Найбільші нарікання з цього приводу можна зустріти в сучасній західній політичній думці. Наприклад, А. Кьяер (A. Kjaer), Дж. Пьер та Б. Пітерс (J. Pierre and B. Peters), Джоржан (Jordan) та інші наголошують на існуванні різних тлумачень відповідного поняття в політичних науках та зазначають, що в дослідників досить часто виникають складнощі з визначенням та фокусом використання концепції. Згідно з Пьером та Пітерсом, поняття *governance* “є досить “слизьким”” [6], а на думку В. Шнейдера (V. Schneider), саме “у концептуальній невизначеності терміна криється секрет його успіху” [8].

Б. Кюлер-Кох (B. Kohler-Koch) та Б. Рітбергер (B. Rittberger) зазначають, що попри десятиріччя роботи з відповідним поняттям “певна плутанина в його концептуалізації продовжує існувати” [2].

Зазначене зумовлює необхідність більш детального розгляду різних підходів до трактування поняття *governance* та аналізу його змістовного наповнення, що і є основним завданням цієї публікації.

Термін *governance* походить від англійського дієслова *to govern*, яке означає “офіційно контролювати та спрямовувати (групу людей); приймати рішення з приводу законів, податків, соціальних програм тощо в межах країни, штату та ін.”. Саме тому численні науковці й сьогодні визначають його в термінах політики уряду [9, р. 37–40]. Хоча можна стверджувати, що більш сучасною тенденцією є не політичне, а соціально-економічне трактування відповідного поняття.

Зокрема, Р. Роудз у своїй відомій статті, що вийшла в середині 1990-х рр. та була присвячена аналізу поняття *governance*, стверджував, що цей термін набув широкого розповсюдження, однак досі не має точного визначення. Загалом Роудз наводить мінімум шість сфер його застосування: мінімальна держава (англ. the Minimal State); корпоративне управління (англ. corporate governance); новий публічний менеджмент (New Public Management); належне врядування (*good governance*); соціально-кібернетичні системи (англ. social-cybernetic systems) та самоорганізовані мережі (англ. self-organised networks) [7, р. 652]. Сам Роудз надавав перевагу визначенню, що виходило за межі державної влади, та вважав, що поняття “врядування” відноситься до “самоорганізованих міжорганізаційних мереж”, що “доповнюють ринкові та публічні управлінські структури з метою владного розподілу ресурсів та здійснення контролю та координації” [Там само]. Пізніше науковець переформулював це визначення: “Врядування відноситься до самоорганізованих міжорганізаційних мереж, що характеризуються взаємозалежністю, здійснюють обмін ресурсами, встановлюють власні правила гри та відзначаються значною автономією від держави” [Там само, р. 15]. Це визначення не заперечує наявність взаємодії між державою та громадянами, а фактично, розповсюджує її на недержавні утворення, що дозволяє віднести його до соціально-економічної сфери застосування. На думку К. Джанди, саме Роудз адаптував відповідний термін до процесу прийняття рішень в усіх суспільних організаціях [1].

На користь такої думки свідчить, зокрема, назва статті Роудза “Нове врядування: управління без уряду”. Однак слід наголосити, що інтерес дослідників зі сфери науки державного управління та інших політичних наук до відповідного поняття загалом обмежується сферою політики уряду, що вимагає повернення терміну його більш вузького значення. Зокрема, на думку А. Тейлора, “хоча можна говорити про *governance* безвідносно до уряду, говорити про уряд безвідносно до *governance* неможливо” [9].

Загальна історія концептуалізації врядування як режиму правління або управлінської діяльності має довгу історію. Тим не менш, значну частину інтересу до відповідного поняття, як уже зазначалося, пов’язано з його використанням у зв’язку зі змінами, що відбулись у сфері публічного управління наприкінці ХХ ст. Відповідні зміни було започатковано неоліберальними реформами публічного сектора в 1980-х рр.

На думку прихильників теорії неолібералізму, держава є неефективним інститутом, порівняно з ринком. Особливо це стосується кейнсіанської держави “загального добробуту” (*англ.* Welfare-state), бюрократичний апарат якої став занадто численним та громіздким, щоб бути ефективним. Неоліберали вважають, що післявоєнна держава перебуває в стані колапсу під тягарем непомірного оподаткування та породжує постійне зростання ставок циклічної інфляції. А отже, вона не здатна ефективно виконувати свої функції у світі, що характеризується високою мобільністю капіталу та жорсткою ринковою конкуренцією між державами. Вихід вбачається у поверненні до “мінімальної держави”, значному скороченні державних функцій та обмеженні (або навіть запереченні) державного втручання в економіку. Згідно з теоретиками неолібералізму, держава повинна зосередитись на прийнятті політичних рішень, а не наданні послуг. А державна система надання публічних послуг повинна поступитися місцем підприємницькій системі, заснованій на конкуренції та ринкових відносинах.

Наприклад, Девід Осборн (David Osborne) та Тед Геблер (Ted Gaebler), порівнюючи суспільство з човном, розрізняють діяльність із прийняття політичних рішень, яку вони називають “рульовим керуванням” (*англ.* steering), та з надання публічних послуг, в авторській термінології – “веслування” (*англ.* rowing). Вони стверджують, що бюрократія є неефективним інструментом “веслування” і пропонують замінити її “підприємницьким урядом”, на діяльність якого впливають конкуренція, ринкові відносини, споживачі та прибуток. Оскільки представники неоліберальних теорій піддавали жорсткій критиці традиційне управління державою (*англ.* government), їм необхідний був інший термін, щоб позначити підприємницький режим правління, якому вони надавали перевагу. Таким терміном стало *врядування* (*англ.* governance). Застосування відповідного поняття дозволило дослідникам провести розмежувальну лінію між “поганим” управлінням (або “веслуванням”) та *належним врядуванням* (“рульовим керуванням”) [5]. Отже, у цей період завдяки працям теоретиків неолібералізму термін “врядування” асоціювався з мінімальною державою та ринковими методами управління.

Неоліберальна концепція врядування як мінімальної держави передбачає значне зменшення впливу уряду. На думку багатьох західних науковців, що досліджували неоліберальні реформи в публічному секторі, останні призвели до значного скорочення функцій держави. Зокрема, деякі західні соціологи акцентують увагу на так званих ненавмисних наслідках реформ, що знайшли прояв у фрагментації системи надання публічних послуг та послабленні централізованого контролю. При цьому, на їхню думку, належного ринку відповідних послуг так і не було створено.

Одночасно реформи призвели до появи політичних мереж у сферах формування публічної політики та надання публічних послуг. Саме у 1990-х рр. ціла низка дослідників починає розглядати *врядування* як наслідок розвитку мережевої моделі управління. У значній частині зазначених праць досліджується шляхи створення нових моделей надання публічних послуг, в основу яких покладено мережевий тип організацій публічного, приватного та волонтерського секторів.

На думку представників соціально-політичного знання, процеси глобалізації, регіоналізації та інші масштабні суспільні явища, що відбувалися наприкінці ХХ ст., зумовили постійне зростання залежності держави від інших суспільних акторів у тому сенсі, що успішне формування та реалізація державної політики стали практично неможливими без участі бізнесу та громадянського суспільства. Незважаючи на існування різних теорій політичних мереж, їхні розробники погоджуються між собою в таких вихідних положеннях:

- держава перестає бути єдиним центром владного впливу;
- у сфері формування та реалізації публічної політики виникають міжорганізаційні мережі, усі учасники яких, зокрема й держава, залежать один від одного;
- реалізація цілей будь-якого учасника відповідної мережі неможлива без взаємодії з іншими організаціями та обміну ресурсами;
- незважаючи на те, що досить часто держава зберігає позиції актора, що домінує, вона більше не є здатною ефективно реалізувати свої функції через механізми владного примусу та все частіше звертається до так званих “м’яких” (*англ.* soft) методів управління, заснованих на дипломатії та переговорному процесі.

Тим не менш, здається можливим виділити два основних напрями в сучасному західному соціальному знанні, представники яких досить успішно використовують концепт *врядування* у зв’язку з мережевим управлінням. По-перше, це стосується науковців, які досліджують роль транснаціональних зв’язків у межах ЄС. По-друге, до концепту *врядування* досить часто звертаються дослідники, які опікуються аналізом соціальної взаємодії та міжорганізаційних зв’язків. Останні у своїх працях обґрунтовують думку щодо того, що мережі потребують зовсім іншої структури управління, завданням якої є ефективна координація та розподіл ресурсів. Вони обстоюють думку, що в сучасних умовах мережевий тип організації є більш ефективним, ніж бюрократичні структури післявоєнного типу та ринкові структури, яким надають перевагу представники неолібералізму. Відповідна позиція науковців була однією з причин, що привели до реалізації в низці країн комплексу заходів, що отримали назву “другої хвилі реформ”.

Іншу точку зору щодо концепції *врядування* обґрунтовують представники лівих та радикальних політичних теорій (неомарксистичні, соціалісти, анархісти та ін.). У працях багатьох представників відповідного напрямку політичної думки здійснюється спроба теоретичного обґрунтування режиму правління, в основу якого не було б покладено капіталістичну державу. Як альтернатива такій державі розглядається розвинене громадянське суспільство як сукупність незалежних спонтанно організованих громадських асоціацій; недержавний простір, вільний від сили та примусу, у межах якого практично реалізується потреба в індивідуальній та суспільній свободі. При цьому сам термін “*врядування*” використовується радикалами у двох основних значеннях. По-перше, його застосовують з метою опису “нових систем сили та примусу”, що виникли внаслідок неоліберальних реформ. По-друге, це поняття виникає у зв’язку з альтернативною концепцією недержавного демократичного порядку (зазвичай, у таких

випадках ідеться про “нове врядування” (англ. *new governance*) або “демократичне врядування” (англ. *public governance*). Серед науковців існують певні розбіжності в поглядах на те, чи передбачає нове врядування повне зникнення державної влади. Одні вважають, що держава просто змінює спосіб управління громадянами; “взявши на озброєння” “м’які” методи управління, такі як стимулювання й заохочення, практику відміни пільг та інших видів переваг тощо. Інші обстоюють думку, що держава поступово втрачає владу. При цьому вважається, що зменшення державної влади вигідне, здебільшого, транснаціональним корпораціям, оскільки “розмивання” держави призводить до зростання впливу фінансового та промислового капіталу. Ліворадикальна політична теорія нового врядування досліджує, як саме глобалізація спонукає держави та міжнародні організації підтримувати інтереси капіталу.

Натомість термін “демократичне врядування” частіше асоціюється з громадянським суспільством, соціальними рухами та активним громадянством. Ті, хто відносить нове врядування до наслідків глобалізації та зменшення обсягів державної влади, часто проводять аналогію з відповідними змінами у громадянському суспільстві. Вони звертаються до глобального громадянського суспільства як до простору народного, демократичного опору капіталу. Глобальне громадянське суспільство асоціюється з такими неурядовими організаціями, як Amnesty International, Greenpeace, Міжнародна організація праці (International Labour Organization), та з іншими менш формалізованими мережами активістів та громадян.

Представники відповідних політичних теорій вважають, що публічні дебати є одним із головних шляхів громадської участі в колективному прийнятті рішень. На їхній погляд, досягнення раціонального консенсусу можливе лише шляхом громадського обговорення. А відповідне бачення демократії наголошує на бажаності передання влади від держави громадянам, які мають не лише обирати уряд, отже діяти як пасивні спостерігачі, а постійно брати участь у процесі врядування. Асоціації демократичного врядування з партисипативними та деліберативними процесами у громадянському суспільстві в змозі, на думку науковців, протистояти державі та корпоративній владі. Відтак, громадські рухи є національними та транснаціональними формами опору державі та корпоративній владі.

Враховуючи зазначене вище, можна стверджувати, що поняття “врядування” в сучасній науці державного управління набуває концептуального значення. Деякі дослідники розглядають урядування як самостійну концепцію поряд із новим публічним менеджментом, інституціональною концепцією управління та концепцією політичних мереж, хоча й наголошують на її безсумнівному зв’язку з двома останніми теоретичними рухами. Здається доцільним виділити чотири основних підходи до позиціонування поняття “врядування” в теорії публічного управління:

1. *Врядування як належне врядування або корпоративне управління.* Тут ідеться про принципи функціонування публічного управління, коли встановлюється справедливе ставлення до громадян та недержавних організацій на основі виконання закону.

2. *Врядування як концепція нового публічного менеджменту, який встановлює, що держава повинна “правити”, а не “вслувати”.* За такого підходу йдеться фактично про політичне функціонування централізованого управління.

3. *Врядування як багаторівневе управління або система міжуправлінських відносин,* коли наголос робиться на особливому характері зв’язків між різними рівнями управлінської діяльності. Хоча тут не завжди використовується поняття мережі, але за такого підходу так чи інакше ставиться питання щодо перетину кордонів управлінської активності, що вже характеризує мережеву взаємодію.

4. *Врядування* як мережеве управління, що здійснюється всередині рухливих зв'язків між публічними та непублічними акторами, що робить процес управління складним та важко здійсненним.

Перспектива використання поняття “врядування” з метою опису нової ситуації в державному управлінні робить теорію останнього безпосередньо пов'язаною з політичною та державноуправлінською наукою. Можна стверджувати, що під урядуванням у даному випадку розуміється така мережева структура управління публічними справами, яка включає в себе державу, бізнес, громадянське суспільство, що відкрито співпрацюють одне з одним у процесі розроблення та прийняття політичних рішень. Державне управління постає тут не стільки виконавчою функцією держави, досить слабо пов'язаною з безпосереднім суспільним впливом, скільки суб'єктом суспільно-політичного процесу розроблення узгодженого політичного рішення спільно зі структурами громадянського суспільства й бізнесом, який залучає останніх у процес виконання публічних справ. Для державного управління ця особливість виражається у включенні у процес прийняття рішень суспільних та приватних акторів, а відтак, у розвитку відносин суспільної комунікації, дискурсу, договору. Як зазначає К. Нокс, державні службовці, залучені в дискурс, змінюють свої ролі; вони стають “організаторами”, “вчителями”, “помічниками”, “радниками”, працюючи на межі політики та управління, участі й результативності, ефективності та дієвості, прогресу і спроможності” [4].

Література:

1. Трудным путем демократии / К Джанда, Дж. М. Берри, Дж. Голдман, К. В. Хула. – М. : РОССПЭН, 2006. – 339 с.
2. *Kohler-Koch B.* Review Article: The “Governance Turn” in EU Studies / B. Kohler-Koch, B. Rittberger // *Journal of Common Market Studies*. – 2006. – N 44(S1). – P. 27–49.
3. *Kjaer A.-M.* Governance / A.-M. Kjaer. – Cambridge, UK: Polity Press. – 2004. – P. 44–46.
4. *Knox C.* Public Administrators: Use of Social Media Platforms: Overcoming the Legitimacy Dilemma? / C. Knox. – *Administration & Society*. – 2013. – Vol. 20, № 10. – P. 3–20.
5. *Osbourne D.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osbourne, T. Gaebler. – Reading : Addison-Wesley. – 1992. – 348 p.
6. *Pierre J., Peters B. G.* Governance, politics, and the state / J. Pierre, B. G. Peters. – N.-Y. : St. Martin's. – 2000. – P. 124–127.
7. *Rhodes R.* The new governance: governing without government / Roderick Rhodes // *Political Studies*. – 1996. – Vol. 44. – P. 652–667.
8. *Schneider V.* State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control / V. Schneider // A. Warntjen, A. Wonka, (eds) *Governance in Europe*. – Baden-Baden: Nomos. – 2004. – P. 251–253.
9. *Taylor A.* Governance Contemporary political concepts: A critical introduction / G. Blakeley, V. Bryson (eds.). – Sterling, VA: Pluto press, 2002. – P. 35–53.

Eghiozaryan A. G. “Governance”: history of the notion conceptualization.

The article is devoted to the study of “governance” notion conceptualization history. The analysis of transformations of public administration concepts at the process of administrative reforms under the influence of new social development tendencies such as globalization, informational revolution, network structures appearance and knowledge society development is done.

Key words: governance, good governance, network governance, political networks, multi-level governance, new public management.

Надійшла до редколегії 26.05.2015 р.