

**Віталій Соловух**

професор кафедри політології та філософії

ХРІДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., доцент

## КОНЦЕПЦІЯ «GOVERNANCE»

### ЯК ОДИН ІЗ СУЧАСНИХ ПІДХОДІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджуються концептуальні засади нової моделі державного управління «Governance». Досліджується специфіка сучасного державного управління. Аналізується зміст поняття «Governance».

**Ключові слова:** державне управління, урядування, справедливе урядування, модель державного управління.

**Vitaliy Solovykh**

## THE CONCEPT OF «GOVERNANCE»

### AS ONE OF MODERN APPROACHES PUBLIC ADMINISTRATION

Conceptual principles of new state case of «Good Governance» frame are investigated in the article». The specific of modern state administration is investigated. Maintenance of concepts «Governance» and «Good Governance is analysed».

**Keywords:** public administration, governance, good governance, state case frame.

**Віталій Соловух**

## КОНЦЕПЦІЯ «GOVERNANCE»

### КАК ОДИН ИЗ СОВРЕМЕННЫХ ПОДХОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье исследуются концептуальные принципы новой модели государственного управления «Good Governance». Исследуется специфика современного государственного управления. Анализируется содержание понятий «Governance» и «Good Governance».

**Ключевые слова:** государственное управление, правление, справедливое правление, модель государственного управления.

Постановка проблеми

Наприкінці 90-х років ХХ ст. серед науковців посилюється інтерес до державного управління і політики. Цьому сприяє критика бюрократичних і ринкових (менеджерських) концепцій державного управління. Критика бюрократичної (адміністративної) моделі відбиває пошуки демократичної законності, відхід далеко від централізованого, ієрархічного уряду в бік управління мережами, що характеризується довгостроковими зобов'язаннями, довірою і взаємністю між громадянським суспільством та державою [9; 12; 14]. Звернення до демократичної ідеології та проблеми влади вимагає коректив звичних уявлень щодо політики і уряду, які були сформовані раніше в межах формально-юридичних установ [11, с. 598–599] і «демократичної відповідальності, що реалізується через виборчу систему» [4, с. 466]. Критика менеджерської моделі державного управління пов'язана з: 1) запереченням розгляду громадян як клієнтів; 2) неможливістю заміни норми закону ринковою поведінкою; 3) невірним акцентом менеджералістів щодо пріоритетів діяльності держави; 4) хибним визначенням джерел проблем в державному управлінні. Саме для подолання означених вад бюрократичної та ринкової (менеджерської) моделей у науковій та практичній діяльності були зроблені спроби сформувати нові підходи щодо державного управління, однією з яких є концепція «Good Governance». Тому обрана тема є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженням проблем розвитку нових моделей та підходів до державного управління присвячено роботи таких закордонних дослідників: Дж. Гонсалеса, Т. Пламаптра, Дж. Грехема, Л. Лінна, С. Хайнріха, С. Хілла, Ж. Бурго та ін. В українській науковій державно-управлінській практиці концепція «Good Governance» знайшла відображення у роботах В. Корженка, В. Нікіті-

на та ін. Враховуючи той факт, що ця концепція є новою для української наукової теорії державного управління, вона потребує додаткового розгляду та осмислення.

Мета даної статті – визначити основні концептуальні засади моделі «Governance» та визначити можливість щодо її застосування в Україні.

Для досягнення поставленої мети визначені наступні завдання:

- дослідити особливості сучасного державного управління;
- з'ясувати зміст поняття «governance» і визначити основні підходи до його трактування;
- визначити концептуальні засади моделі державного управління «Governance»;
- запропонувати можливі напрямки запровадження моделі «Good Governance» в Україні.

Залучення громадськості до процесу державного управління ускладнюється. Законність бюрократичної моделі, що забезпечується через внутрішньоадміністративні ланцюги ієрархічної відповідальності, стає все більш проблематичною [7, с. 112], і бачення адміністрації, що організована за єдиною схемою й обслуговує єдину загальну владу, стало піддаватися значному сумніву [8, с. 21]. Сформовані інститути громадянського суспільства і громадяни, які безпосередньо залучені в адміністративні процеси, починають виступати центрами влади. Загальні вибори й уряд більшості перестають бути єдиним джерелом законності, і жоден політичний центр не може законно стверджувати, що представляє громадськість у цілому. Ні вибрані лідери, ні адміністратори не можуть забезпечити злагоду в суспільстві на підставі свого формального становища. Участь у проце-

Мета

Вигляд основного матеріалу

сі державного управління громадськості розширюється. При цьому, зміст діяльності держави полягає «служінні» і «дозволи», а не «стримуванні» суспільства [15].

Ідеальна адміністрація стає більш відкритою, з гнучкими формами організації, без чітко визначеної сфери функціонування. Нівелюється різниця між керівництвом з боку громадськості і політикою, суспільним і приватним секторами, експертами і непрофесіоналами. Діяльність адміністрації втілюється в політичному процесі щодо мобілізації ресурсів, який забезпечує підтримку і довіру. Адміністрації розвивають автономію, будуючи власну репутацію в суспільстві, використовуючи їхню експертизу і здатність надати цінні послуги та захистити громадян [5, с. 208]. Є адміністративна фрагментація, а адміністратори – «ключові гравці в різних командах», які спостерігають і управляють один одним [10].

Постсучасні організаційні дослідження стверджують, що керівництво з боку громадськості повинне розвивати діалог і спільні відносини, вирощувати «освічену людину». Центральним елементом управлінських відносин стає людина з її автономією, різноманітністю, вільною від гніту, репресій і експлуатації. Владі експертів не довіряють. Засноване на освіті бачення формальних організацій з вірою в модернізацію, технократизацію, наукове знання, стратегічне планування, контроль, централізацію і спеціалізацію – мета критики адміністративної моделі державного управління. «Правда», «об'єктивність» та «ефективність» – центральні поняття [3].

Наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. XX ст. на зміну моделі «нового публічного менеджменту» в західній політико-управлінській науці прийшла концепція «Governance», у рамках якої державне управління розглядається як процес політичної діяльності (Politics), що потребує власних механізмів вироблення та реалізації комплексних управлінських рішень [2]. Появі цієї нової управлінської концепції сприяла ціла низка причин як практичного, так і теоретичного характеру.

По-перше, глобальні трансформаційні процеси у світі змінили стан суспільної свідомості та вимоги до держави з боку суспільства й вимагали нової практики державно-управлінської діяльності. Так, актуалізація концепції Governance збіглася в часі з падінням Берлінської стіни (1989 р.) і припиненням «холодної війни». На цьому етапі світове співтовариство зіштовхнулося з безліччю проблем, не пов'язаних із традиційним протистоянням за лінією «Схід – Захід». Особливе місце серед них посідала нагальна потреба послаблення (якщо не подолання) бідності в країнах, що розвиваються, а також необхідність прискореної інтеграції колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи, а потім і країн СНД в європейський і світовий політичний та економічний простір. Вирішити ці завдання за допомогою чинних на той час інструментів державного менеджменту західного зразка у принципі не виявлялося можливим.

Крім того, у 90-ті рр. XX ст. перед розвиненими країнами Заходу дуже гостро постало завдання надання економічної допомоги країнам, які раніше входили до радянського табору. Політичні мотиви, якими держави-донори керувалися в епоху «холодної війни», відтепер втратили свою актуальність. Потрібні були нові фінансові інструменти – прагматичні й основані на точному економічному розрахунку та аналізі ситуації в кожній окремій державі – реципієнті західної допомоги, а також нові методи оцінювання ефективності вкладення коштів.

По-друге, з'явилася низка причин, пов'язаних із розвитком, власне, західної політико-управлінської науки та з пошуками адекватних відповідей на нові виклики. Ана-

ліз процесу європейської інтеграції підштовхнув дослідників до висновку про те, що державна влада («public administration») виявила межі свого ефективного втручання у вирішення соціальних проблем. Не випадково саме на рубежі 80-х – 90-х рр. XX ст. відбулася помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави («welfare state»). Навіть економічно найбільш розвинені держави швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків.

Нарешті, по-третє, виявилися й причини науково-методологічного характеру. Більшість учених наголошують, що на зміну класичній моделі суб'єкт-об'єктних відносин у соціальних процесах, властивих авторитарним і ранньodemократичним політичним режимам, приходять нова суб'єкт-суб'єктна (інтерсуб'єктна) наукова парадигма, що відбиватиме відносини не вертикальної субординації, а горизонтальної координації різних соціальних акторів. Природно, у межах органів виконавчої влади або всередині виконавчої вертикалі суб'єкт-об'єктні відносини мають існувати, однак взаємодія органів виконавчої влади та інституцій громадянського суспільства, органів виконавчої влади й представницьких установ, відносини між різними організаціями в межах громадянського суспільства повинні будуватися на нових засадах.

Сприяття розв'язанню всіх цих проблем і була покликана концепція «Governance». Поняття «Governance» увійшло в науковий обіг у 1990 р. і швидко набуло популярності. На думку закордонних дослідників Дж. Гонсалеца, Т. Плампра та Дж. Грехема, наприкінці 90-х рр. XX ст. кількість публікацій на цю тему збільшувалась у геометричній прогресії [13, с. 3].

Концепція урядування («governance») не є новою. Що ми маємо на увазі під урядуванням? З цього приводу існує декілька точок зору. Так, Ш. Тарбул, зазначає, що урядування – це процес контролю та регулювання, який пов'язаний з призначенням контролюючих та визначенням процедур регулювання [16, с. 181]. У цьому визначенні акцент робиться на процедурах контролю.

В короткому огляді ООН урядування розуміється як «процес прийняття і реалізації рішень» [17]. В цьому підході до урядування акцент робиться на акторах, які залучені до процесу прийняття та реалізації рішень. При цьому, тип актора, їхня конкретизація залежить від типу суспільства, форми правління, державного устрою тощо. Проте, головний акцент робиться на тому, що до процесу прийняття та реалізації рішень мають бути залучені не тільки державноуправлінські актори, а і представники громадянського суспільства.

В енциклопедичному словнику з державного управління надається таке визначення: «вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови з приватним сектором, що генерує робочі місця і забезпечує доходи, та громадянським суспільством, яке мобілізує внутрішні ресурси для досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку» [1, с. 103]. У цьому підході робиться акцент на діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Саме вони виступають головним суб'єктом вироблення політики, а приватний сектор та інститути громадянського суспільства виступають об'єктом публічної політики. Тобто, залучені лише до процесу її реалізації.

Таким чином, другий підхід до визначення поняття урядування є найбільш доцільним, адже він відображає сучасні тенденції суспільного розвитку у демократичному напрямку, що передбачає залучення приватного сек-

тору та інститутів громадянського суспільства не тільки до реалізації публічної політики, а і до прийняття рішень.

У науковій практиці на сьогодні сформувалося декілька принципових концепцій «урядування, а саме: корпоративне урядування, належне урядування та публічне урядування. Спробуємо їх розглянути.

Корпоративне урядування пов'язано з внутрішніми системами і процесами, які забезпечують направленість діяльності та звітність для будь-якої організації. У державному управлінні це найчастіше пов'язується з відносинами між політиками та/або лідерами громадських організацій і керівниками державних установ, завданням яких є реалізація політики. Корпоративне урядування описує всі впливи на інституційні процеси, в тому числі на призначення контролерів і/або регулюючих органів, причетних до організації виробництва і продажу товарів і послуг. Корпоративне управління звертається до питань, що стоять перед радами директорів, такі як взаємодія з топ-менеджментом, і відносини з власниками та іншими особами, зацікавленими у справах компанії, в тому числі кредиторами, фінансистами, аналітиками, аудиторами, що регулюють діяльність корпорацій.

Наступна концепція – належне урядування (Good Governance). Більшість сучасних західних учених складовими називає такі [13]: конституційний лад; демократичні вибори; повага до прав людини; влада закону (правопорядок); політична відкритість; стабільність і зрозумілість законів; терпимість, справедливість; громадська участь; суспільні видатки, спрямовані на досягнення суспільних (публічних) цілей; незалежність судів; прозорість діяльності влади; відсутність корупції; активні та незалежні засоби масової інформації; свобода інформації; компетентність органів влади; політична нейтральність органів влади (державна служба, основана на на заслугах); підзвітність влади суспільству із загальноналежних питань.

Ж. Бурго (Jacques Bourgault, Франція) виділяє такі базові аспекти Good Governance:

- сприйняття суспільством влади як легітимної;
- громадяни перебувають у центрі уваги тих, хто приймає рішення;
- управлінські програми, орієнтовані на суспільство й основані на громадській згоді (based on listening to citizens);
- швидка пристосовність публічної адміністрації до потреб громадян при розподілі суспільних фондів [6, с. 173].

У концептуальному документі «Програма розвитку ООН (UNDP, ПРООН)», прийнятому в січні 1997 р., названо основні характерні риси Good Governance.

1. Участь (Participation) – усі чоловіки та жінки мають право голосу при прийнятті рішень (прямо або через інститути, що репрезентують їхні інтереси). Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій і слова.

2. Влада закону (Rule of law) – правова система повинна бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини.

3. Прозорість (Transparency) – полягає у вільному потоці інформації. Процеси, установи та інформація є однаково доступними кожному.

4. Відповідальність (Responsiveness) – інститути та процеси слугують усім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation) – справедливе управління виступає посередником між різними інтересами задля досягнення широкого суспільного консенсусу з локальних і загальноналежних питань та процедур (policies and procedures).

6. Справедливість (Equity) – усі чоловіки та жінки мають однакові можливості в поліпшенні умов їхнього життя.

7. Ефективність і результативність (Effectiveness and efficiency) – процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів.

8. Підзвітність (Accountability) – процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства підзвітні громадськості, а також акціонерам (stakeholders).

9. Стратегічне бачення (Strategic vision) – лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно Good Governance і людського розвитку. Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту (complexities), яким ця перспектива обґрунтовується [3].

І остання концепція урядування – публічне урядування. Публічне урядування можна розбити на п'ять окремих напрямків.

1. Соціально-політичне урядування, пов'язане з установленнями відносинами у суспільстві. Стверджується, що ці відносини і взаємодії повинні бути зрозумілими вироблення та реалізації державної політики. За такого підходу уряд більше придатний для вироблення та реалізації державної політики, але йому доводиться покладатися на інших представників громадськості для легітимізації своєї діяльності і більшого впливу в певній галузі.

2. Державно-політичне урядування – концентрує увагу на проблемах взаємодії політичної еліти та системи державного управління у процесі управління суспільними процесами.

3. Адміністративне урядування – пов'язане з ефективним застосуванням державного управління та її репозиціонування, щоб охопити складність сучасних проблем суспільства. Наприклад використовується поняття урядування для загальної практики реалізації політики та надання державноуправлінських послуг, з одного боку, а також воно використовується як універсальний термін, щоб спробувати створити цілісну теорію реалізації державної політики та надання державних послуг.

4. Контрактне урядування – пов'язане з дослідженням внутрішньої роботи державних установ нового публічного управління, зокрема запровадження договірних відносин при наданні державних послуг.

5. Сіткове урядування – концентрує увагу на міжорганізаційних мережах, що самоорганізуються, і які без участі уряду надають державні послуги. На відміну від державно-політичного урядування, цей підхід концентрує увагу на тих суспільних утвореннях, які реалізують державну політику і надають державні послуги.

Відповідним чином модель справедливого урядування переорієнтовує діяльність управлінської складової державного управління. Так, якщо за попередньої моделі (публічного менеджменту) державний службовець – професіонал, що орієнтується виключно на критерії ефективності та результативності, то за цієї моделі державний службовець – це професіонал, що орієнтується на соціальні потреби та вимоги.

#### Література.

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

2. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції governance / В. В. Корженко, В. В. Нікітін // Державне будівництво. – 2006. – № 1. –

C. 1. – Режим доступу: [http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/n\\_1\\_2006/doc/1/01.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/n_1_2006/doc/1/01.pdf).

3. Bogason P. Postmodern public administration / P. Bogason // In *The Oxford Handbook of Public Management*, ed. E. Ferlie, L. E. Lynn, jr., C. Pollitt. - Oxford : Oxford University Press, 2005. – P. 234–256.

4. Brereton M. The new public service ethos: An ethical environment for governance / M. Brereton, M. Temple // *Public Administration*. - 1999. – № 77 (3). – P. 455–474.

5. Clemens E. S. Lineages of the Rube Goldberg State. Building and blurring public programs, 1900 – 1940. In *Rethinking Political Institutions / E. S. Clemens ; The Art of the State ; ed. I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin. – N.-Y. : N.-Y. University Press, 2006. – P. 187–215.*

6. Governance: Concepts and Applications / Corkery, Joan (ed.), with IAS Working Group, International Institute for Administrative Studies – Brussels, 1999. – P. 173.

7. Hofmann H. C. H. Policy implementation / H. C. H. Hofmann, A. H. Turk // In *EU Administrative Governance*, ed. H. C. H. Hofman, A. H. Turk. - Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2006. – P. 74–112.

8. Joerges C. The law's problems with the governance of the European market / C. Joerges // In *Good Governance in Europe's Integrated Market*, ed. C. Joerges, R. Dehousse. – Oxford : Oxford University Press, 2002. – P. 3–31.

9. Kickert W. J. M. Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector / W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, J. E. M. Koppenjan. – L. : Sage Publications, 1997. – 206 p.

10. Lgreid P. Top civil servants in Norway: Key players – on different teams // In *Bureaucrats & Policy Making*, ed. E. N. Suleiman. – N.-Y. : Holmes & Meier, 1984. – P. 206–241.

11. Marinetto M. Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school / M. Marinetto // *Political Studies*. – 2003. – Vol. 51, № 3. – P. 592–608.

12. O'Toole L. J., Jr. The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World / L. J. O'Toole, Jr. // *Journal of Public Administration Research and Theory*. – 1997. – Vol. 7. – P. 443–459.

13. Plumptre T. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives / Tim Plumptre, John Graham // *Institute On Governance*. – 1999. – December 3. – 27 p. [Электронный ресурс] – Режим доступу: <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf>

14. Powell W. W. Neither market nor hierarchy: network forms of organization // *Research in Organizational Behavior*. – 1990. – № 12. – P. 295–336.

15. Rhodes R. A. W. Policy network analysis / R. A. W. Rhodes // In *The Oxford Handbook of Public Policy*, ed. M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin. – Oxford : Oxford University Press, 2006. – P. 425–447.

16. Turnbull S. Corporate Governance: Its scope, concerns & theories / Turnbull S. // *Corporate Governance: An International Review*. – Oxford: Blackwood, 1997. – Vol. 5. – № 4. – Pp. 180–205.

17. What is Good Governance? United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. – Thailand : Poverty Reduction Section UNESCAP, 2004. – 3 c.