

УДК 353.1/477(4-01)

А. Єгіозар'ян

ОСОБЛИВОСТІ МЕРЕЖЕВОГО ВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА УПРАВЛІННЯ

Досліджено особливості мережевого врядування у сфері публічної політики та управління. Проаналізовано різні типи політичних мереж та моделі мережевого врядування. Обґрунтовано роль політичних мереж як механізму підвищення ефективності та керованості публічної сфери.

Ключові слова: врядування, мережеве врядування, політичні мережі, публічне управління, державно-приватне партнерство, керованість публічної сфери.

Мережі отримали широке визнання серед науковців та практиків як важлива форма мультиорганізаційного врядування. Серед значних переваг мережевої координації як у публічному, так і в приватному секторах, – підвищена здатність до організаційного навчання, більш ефективне використання ресурсів, розширення можливостей щодо планування та вирішення складних проблем, зростання конкурентоспроможності та більш якісні послуги для клієнтів і замовників. Тим не менше, незважаючи на значний прогрес у дослідженнях між-організаційних мереж, що відбувся за останні п'ятнадцять років, продовжує існувати значна невідповідність між рівнем уваги, що привертають до себе мережі, та знаннями щодо загального функціонування мереж. Під функціонуванням мереж мається на увазі процес, за допомогою якого певні умови, існуючі в мережі, призводять до різних результатів. Розуміння принципів функціонування мереж є важливим, оскільки дозволяє краще зрозуміти, чому мережі досягають певних результатів, незалежно від того, чи останні є продуктом висхідних процесів в організації чи стратегічних рішень, прийнятих учасниками мережі або державними посадовими особами.

Зважаючи на існування значної кількості визначень поняття “мережа”, потрібно наголосити, що в даному дослідженні відповідний термін розглядається у “вузькому” сенсі. Так, під мережею розуміється група з трьох та більше незалежних із правового боку організацій, що співпрацюють із метою досягнення не лише власних, а й колективних цілей. Такі мережі можуть утворюватись як за ініціативою їхніх членів, так і за офіційним наказом або контрактом, як це досить часто відбувається у публічному секторі.

Визначені, відповідно, як багатосторонні колективи, мережі стають надзвичайно складними об'єктами дослідження, що вимагають теоретичних підходів, які виходять за межі традиційно існуючих в теорії організації і науковій літературі зі стратегічного управління. Згідно із термінологією М. Кілдуфа (M. Kilduff) та В. Цая (W. Tsai), такий тип мереж належить до “ціле-орієнтованих” (англ. goal-directed) та протиставляється “спонтанно організованим” (англ. serendipitous) мережам [1]. Хоча на практиці “ціле-орієнтовані” мережі зустрічаються рідше, саме вони набувають надзвичайно важливого значення як формальні механізми досягнення мультиорганізаційних завдань, особливо у публічному та некомерційному секторах, де колективні дії часто необхідні для вирішення важливих суспільних проблем. Емпіричний аналіз особливостей функціонування мереж такого типу було здійснено значною кількістю західноєвропейських дослідників.

Вперше поняття “мережевої структури” по відношенню до публічної політики та управління було використане у 1978 р. Х. Хекло у праці “Проблемні мережі та структура виконавчої влади”, де було описано сітьову взаємодію між урядовими агенціями, законодавчими комітетами та групами інтересів. Згодом мережева конфігурація врядування стала предметом аналізу по відношенню до різних сфер, галузей та функцій управлінської діяльності в публічному просторі. Загальні характеристики мережевого врядування включають у себе основні параметри політичних мереж.

Більшість досліджень, присвячених міжорганізаційним мережам, можуть бути охарактеризовані на основі двох базових підходів: аналітичний підхід до вивчення мереж та підхід, у межах якого мережа розглядається як одна із форм врядування [2]. Аналітичний підхід, що зосереджується переважно на дослідженнях на мікрорівні, на егоцентричних аспектах мереж тощо, широко застосовується соціологами, що вивчають міжперсональні мережі. Історія таких досліджень досить тривала та починається приблизно у 30-х рр. ХХ ст.

Функціонування організаційних мереж може бути частково досліджено з використанням цього підходу, у тому випадку, коли функціонування мереж розглядається як процес, у межах якого певні умови призводять до певних результатів. Проблема ж полягає в тому, що переважно дослідженню та аналізу підлягає не сама мережа, як така, а “вузли” та “відносини”, що вона вміщує в собі. У зазначених дослідженнях зазвичай порушуються питання стосовно того, як інтеграція певного актора в мережу вплине або не вплине на отримані ним результати (рівень інновацій, продуктивність, навчання). Отже, такого роду наукові праці мало говорять власне про функціонування мереж, оскільки мережі рідко постають предметом аналізу.

У межах підходу до мережі як до форми врядування, навпаки, предметом аналізу є саме мережа. Мережа розглядається як механізм координації або як феномен, що отримав назву “мережевого врядування” (англ. network governance). Починаючи з відомої праці О. Вільямсона (O. Williamson) (1975 р.), “Ринки та ієрархії”, протягом понад двох десятиліть значна кількість дослідників досліджувала різні форми врядування. З економічного боку, у цих працях обстоювалась думка, що ринок є єдиною ефективною системою неієрархічної координації. З позицій організаційної та управлінської науки, найбільш інноваційним аспектом зазначених досліджень було розуміння того, що організацію неможливо розглядати як щось належне, і що інші форми координації, такі як мережі, також здатні досягати визначених завдань.

Отже, в наукових колах розгорнулася дискусія з приводу того, чи є мережі простою комбінацією ринкових та ієрархічних елементів, і, відтак, їх можна помістити в системі координат між ринком та ієрархією, або ж їх краще розглядати як унікальні самостійні форми управління. У підсумку переважаючою виявилась думка стосовно того, що мережі потрібно трактувати як окрему форму управління, що має унікальні структурні характеристики, способи вирішення конфліктів, основи легітимації тощо [3, 4].

Хоча відповідний підхід розглядає мережі як одиницю аналізу, в його межах встановилася традиція трактувати мережі як недиференційовану форму, так ніби то всі вони можуть бути охарактеризовані однаково. Це може бути пов’язане із тим фактом, що на той час мережі розглядалися як “новий” та “позитивний” спосіб координації, що необхідно відмежувати від ринкового та ієрархічного. Так, прихильники функціоналізму доводили, що мережі являють собою відповідь на неспроможності як ринку, так і ієрархічних систем, та є основою забезпечення соціального та технологічного розвитку.

Малося на увазі, що, незважаючи на існуючі проблеми, мережі загалом здатні досягати позитивних результатів, які були б неможливі в умовах ринку або ієрархії.

Тим не менше, спроби синтезувати аналітичний та “управлінський” підхід до дослідження мереж до цього часу практично не здійснювалися. Управлінський підхід цінний тим, що розглядає мережу як одиницю аналізу. Мережі є формами соціальної організації, що становлять дещо більше, аніж просту суму акторів та їхніх зв’язків, і заслуговують стати самостійним предметом дослідження. Аналітична перспектива привносить іншу основоположну ідею – мережі є сукупністю акторів та вузлів (ланцюгів), із відносинами між цими вузлами, що можуть бути присутніми або відсутніми. Так, мережі можуть варіювати залежно від структурних форм їх відносин.

Відповідно до цієї логіки, потрібно розглядати мережу в якості змінної, досліджуючи різні конфігурації мережевого врядування та умови ефективності для кожної форми окремо. Крім того, треба наголосити, що саме від типу мережевого врядування залежить те, які вихідні результати отримує мережа.

Завданням цієї публікації, відтак, стає дослідження теоретичних засад ефективного управління мережами на основі концепції врядування у сфері публічної політики та публічного управління.

Вирішення комплексних проблем, що потребують скоординованих зусиль численних акторів, як це досить часто відбувається у публічному секторі (подолання наслідків надзвичайних ситуацій та стихійних лих; підвищення економічної конкурентоспроможності регіону; розвиток систем охорони здоров’я та надання публічних послуг тощо), неможливе лише на основі досягнення цілей окремих організацій [5]. Воно вимагає колективних дій та системи врядування як основи для керівництва такими діями.

Системні суб’єкти, залучені до мережевого врядування, можуть характеризуватися за відношенням до соціальних груп, громадського сектору, позиціонуванням у центрі або на периферії, спрямованістю підзвітності та відповідальності. За цього мережеві зв’язки, що встановлюються між такими суб’єктами, враховують у себе обмін різними видами ресурсів, можуть бути потужними та слабкими, формальними й неформальними, заснованими на певному виді адміністративної влади та передбачати конкретний тип підзвітності. Широта сітьової взаємодії охоплює різні інструменти політики, її операційні функції, проблеми та галузі. За цього конфігурація мережі може бути різною – від внутрішньоурядових відносин до державно-приватного партнерства.

Внутрішньоурядові мережі виникають у результаті потреби адекватної відповіді на недосконалість формальної системи державного управління. В умовах більш чи менш відкритих та вільних взаємодій державних службовців та державних структур неминуче виникають мережі, оскільки сучасна система управління та прийняття рішень є складною та зачіпає багатоаспектні проблеми. Загалом, навіть формальна структура прийняття рішень може бути спрямована в бік сітьової взаємодії.

Міждержавні мережі виникають в умовах глобалізації та регіоналізації політики. Вони ще більш різноманітні та менш формалізовані. Структура політичних можливостей тут визначається багатьма умовами внутрішнього та міжнародного плану. Найбільш важливими з яких є – багатополярний світ, спроможність держав та недискримінація в міжнародних відносинах. Особливо помітною при організації таких мереж є діяльність ООН із формування низки платформ, таких як Демократичний фонд, Міжурядова науково-політична платформа з біорізноманіття та екосистемних послуг тощо.

Коаліції зацікавлених груп – найбільш розповсюджена сітьова модель взаємодії, яка будується на основі зростаючого впливу груп інтересів на державну політику. У цьому зв'язку потрібно наголосити на впливі громадських інтересів та соціальних мереж. Індивідуальні інтереси включаються в соціальний процес за рахунок різного роду краундсорсингових технологій, що дозволяють формувати канали донесення інтересів та проектів до тих, хто приймає політичні рішення.

Мережі, пов'язані з підсистемами регуляції, виникають у відповідь на передачу низки функцій самоорганізованим групам. Це стосується оцінки якості продукції та послуг, акредитації, ліцензій тощо.

Грантові та контрактні угоди виникають, коли держава на основі контрактів та грантів передає функції з надання послуг некомерційним організаціям та бізнесу. Функції платформ тут виконують державні та недержавні фонди.

І, нарешті, державно-приватне партнерство є відносно новим типом управлінських мереж. Такий тип мережевого врядування можна визначити як стратегічні альянси між державою, бізнесом та неприбутковим сектором, за яких ризик та влада розподілені між партнерськими організаціями. Прикладом платформи тут є технологічні платформи, що поєднують державу, бізнес, політиків, громадянське суспільство, наукову спільноту, економічні та промислові кластери з метою вирішення суспільних завдань стратегічного типу (наприклад, будівництво доріг, житлово-комунальне господарство, екологія тощо).

Системні зв'язки всередині мережі можуть мати різний ступінь відкритості, а її динаміка – бути зосередженою на вхідних параметрах системи або на результатах. Велике значення мають типи зворотного зв'язку, режими підзвітності та менеджмент оцінки якості.

На думку К. Прована (К. Provan) та П. Кеніса (P. Kenis), будь-які цілеорієнтовані мережі повинні мати відповідну систему управління, завданнями якої є залучення учасників мережі до колективних взаємодій, ідентифікація і вирішення конфліктних ситуацій, ефективний розподіл ресурсів. Науковці виділяють три типи управління мережами:

- 1) мережеве самоуправління (*англ.* Participant-Governed Networks) – управління здійснюють учасники мережі;
- 2) централізоване управління мережами (*англ.* Lead Organization-Governed Networks) – управління здійснюється головною організацією мережі;
- 3) адміністративне управління мережами (*англ.* Network Administrative Organization) – управління мережами здійснюється спеціально створеною адміністративною структурою [6].

Самоуправління або партисипативне управління мережами, є найбільш простою формою. Управління в межах цієї моделі здійснюється або на основі формально затверджених зборів, або більш неформально – за рахунок взаємодії найбільш впливових акторів мережі. У крайньому випадку, такі мережі можуть бути високодецентралізованими, такими, що включають усіх членів мережі в постійний процес взаємодії.

Централізована модель управління мережами передбачає концентрацію основних управлінських повноважень у одного члена мережі, що виконує функцію лідера. Організація-лідер забезпечує управління мережею та знижує витрати на досягнення мережевих завдань для всіх учасників мережі, часто беручи управлінські видатки на себе. Організація-лідер часто обирається самими членами мережі, які вважають цю

модель управління ефективною. Але вона може визначатися і ззовні, зовнішніми джерелами, що здійснюють ресурсне забезпечення мережі.

Адміністративне управління є третьою моделлю, що передбачає створення спеціальної адміністративної структури, завданням якої є управління сітьовою активністю. Ця модель є також централізованою, однак її відмінністю від мереж з організацією-лідером є те, що адміністративна структура не має власних інтересів, окрім управління мережею, тобто не є самостійним членом мережі як носій інтересу. Адміністративне управління мережею встановлюється або безпосередньо самими членами мережі, або за рахунок мандату, даного організатором мережі. Воно може складатися із відносно невеликого штату або формувати певну більш або менш стійку структуру типу управлінь, рад, що мають свій офіс.

Наголос на управлінні мережами ставився рідко, а сітьове управління не розглядалося як основне. У цьому сенсі “хоча всі мережі передбачають існування комплексних взаємодій між їхніми учасниками, дослідження систем управління такими мережами зазвичай спрямовуються на вивчення способів використання інститутів та структур влади, форми співробітництва з метою розподілу ресурсів, координацію та контроль спільних дій у мережі в цілому” [7]. При такому підході мережеве врядування потрібно розуміти як елемент або підсистему будь-якої сітьової структури, що здійснює координацію дій та бере участь у ефективному розподілі ресурсів.

Однак відповідні зауваження потрібно враховувати й при визначенні такого мережевого врядування, яке належить до публічної політики та управління, оскільки більшість політичних мереж у сфері публічної політики та управління є управлінськими мережами, націленими на координацію та розподіл ресурсів із метою прийняття та реалізації публічних рішень. Таке мережеве врядування можна визначити як стійку складну структуру взаємодії всіх зацікавлених сторін у певній галузі політики або сформовану задля вирішення певної політичної проблеми, що координує діяльність політичних інститутів на основі довіри, взаємозалежності, обміну ресурсами та легітимності владних дій.

Формально політичні рішення приймаються органами державної влади в межах делегованих їм повноважень, однак сам факт прийняття рішень передбачає наявність сітьового обговорення, згоди та підтримки. У цьому стосунку основним питанням мережевого врядування стає роль держави та державних інститутів. Володіючи значними матеріальними, організаційними, владними ресурсами, держава в мережевому врядуванні виконує дві найважливіші функції: підтримує стійку взаємодію між учасниками мережі та залучає різних системних суб'єктів до участі в публічному управлінні. Підтримка стійких взаємодій означає збереження асоціацій громадян та їхніх груп інтересів у суспільстві або певній сфері публічної політики. Залучення до публічного управління є важливою функцією держави, орієнтованою на активізацію участі громадян та їх об'єднань у вирішенні суспільних проблем та прийнятті справедливих рішень, що спрямовано проти узурпації публічної сфери будь-якою однією групою приватних інтересів.

Потреба у мережевому врядуванні виникає за наявності комплексних суспільних проблем, вирішення яких пов'язане з високим ступенем невизначеності. Формування мережевих структур у публічному управлінні, як правило, обумовлено такими факторами:

- наявність складних політичних проблем, які неможливо вирішити силами одного актора; потреба у скоординованих колективних діях багатьох учасників;
- високий ступінь невизначеності й ризиків;
- відносно висока взаємозалежність між акторами;
- існування складної структури взаємодій (кожен учасник є автономним, має власне бачення проблеми, шляхів її вирішення та опікується власними інтересами);
- проблеми в налагодженні взаємодії, що виникають на основі конфлікту цінностей учасників мережі;
- інноваційні рішення, можуть бути прийняті лише на основі взаємної довіри між учасниками мережі;
- взаємодія у мережевому врядуванні є тривалою та динамічною.

Керованість публічної сфери у сучасному світі зіштовхується з низкою викликів, на які держава повинна відповісти, перебудувавши стратегію та методи впливу в напрямі сільової організації. Безумовно, залишаються традиційні способи публічного управління, орієнтовані на координацію за рахунок ієрархій, але й тут ієрархічні мережі трансформують простий наказ та його виконання під тиском необхідності постійного підтвердження, підтримки, лідерства, легітимності. Політичні мережі публічного управління підвищують потенціал керованості за рахунок деяких своїх процесуальних властивостей та формування цілісного простору латентних зв'язків хаотично розміщених учасників.

Висновки

Отже, можна резюмувати, що система сучасного публічного управління у відповідь на виклики глобального світу стає повсякчас більш складною та рухливою. Рух від простого адміністрування та ієрархії (бюрократична модель) до ринкових механізмів координації (новий публічний менеджмент), а потім й до мережевого врядування, свідчать про пошук керованості не за рахунок спрощення та простого виконання рішень, а через включення у цей процес більш широкого спектру акторів, умов та ресурсів. Політичні мережі вирішують проблему керованості, підвищуючи легітимність, відповідальність та чутливість на основі концепції врядування, осмислення якого потребує подальших наукових розвідок.

Література

1. Kilduff M. Social Networks and Organizations [Text] / Martin Kilduff, Wenpin Tsai. — London : Sage Press, 2003. — P. 78.
2. Provan K. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness / K. Provan, P. Kenis // Journal of Public Administration Research and Theory [Text]. — Vol. 18. — № 4. — P. 229—252.
3. Candace J. Professional service constellations: How strategies and capabilities influence collaborative stability and change [Text] / Jones Candace and others. — [S. p.] : Organization Science, 1998. — P. 396—410.
4. Raab J. More than just a metaphor: The network concept and its potential in Holocaust research / Joerg Raab // Networks of Nazi Persecution: Bureaucracy, Business, and the Organization of the Holocaust [Text] / ed. G. D. Feldman and W. Seibel. — London : Berghahn, 2004. — P. 30.
5. O'Toole L. J. Networking in the penumbra: Public management, cooptative links, and distributional consequences / Laurence J. O'Toole and Kenneth J. Meier // International Public Management Journal [Text]. — 2006. — № 9. — P. 94.

6. Provan K. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness... — P. 243.

7. Ibid. — P. 250.

A. Yehiozarian

**NETWORK GOVERNANCE FEATURES
IN THE SPHERE OF PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION**

The article is devoted to the study of network governance features in the sphere of public policy and administration. The analysis of different types of political networks and network governance modes is made. The role of political networks as the mechanism for increasing efficiency and manageability of the public sphere is justified.

Key words: governance, network governance, political networks, public management, public and private partnership, manageability of public sphere.