

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 7, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 352/354

О. В. Делія,
к. і. н., доцент, доцент кафедри управління персоналом і економіки праці,
ВНЗУ «Полтавський університет економіки і торгівлі», м. Полтава

GOVERNANCE ЯК КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО РОЗУМІННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

О. V. Deliya,
PhD, Lecturer of the Poltava university of economics and trade, Poltava

GOVERNANCE AS A CONCEPT APPROACH TO UNDERSTANDING PUBLIC ADMINISTRATION

Студіювання феномену публічного управління, як і будь-якого суспільного явища чи нового знання, містить у собі більше питань ніж відповідей, більше невизначеності, ніж транспарентності у царині виокремлення та обґрунтування теоретико-методологічних підходів дослідження. Труднощі дослідження зумовлені складністю і багатогранністю явища публічного управління, невизначеністю його предметно – суб'єктної сфери та багатоманіття існуючих поглядів і концепцій. Governance – підхід являє собою системну композицію інноваційних управлінських підходів, спрямованих на підтримку балансу між складовими їх ефективності, визначеними як приватний сектор, публічний сектор, громадянське суспільство та організаційна структура держави. Слідуючи вітчизняній науковій традиції, ми розглядаємо публічне управління в категоріях governance через використання відповідника «врядування». Останній аналізується у значенні нового публічного управління як громадсько-мережевої моделі управління суспільством через зменшення ролі держави і збільшення кількості зацікавлених сторін. У поліваріантній концептуалізації теорії «врядування» можна виокремити декілька ключових підходів розгляду концепту: врядування як якісне управління; врядування як концепція нового державного менеджменту; врядування як багаторівневе управління; врядування як мережеве управління; врядування як цифрове управління.

Study of the phenomenon of public administration, like any social phenomenon or new knowledge, contains more questions than answers, more uncertainty than transparency in the area of the isolation and study substantiate theoretical and methodological approaches to the study. Difficulties study due to the complexity and multifaceted phenomenon of public administration, the uncertainty of its subject - subject scope and diversity of existing beliefs and concepts. Governance approach is innovative composition system management approaches aimed at maintaining a balance between the components of their efficiency, defined as the private sector, public sector, civil society and organizational structure of the state. Following national scientific tradition, we consider public administration in terms of governance by using match «selfgovernment». The latter is analyzed within the meaning of the new public management as a public-network model of governance by reducing the state's role and increases the number stakeholders. In multivariate conceptualization of the theory of governance can highlight several key approaches consider the concept: selfgovernment as good governance; selfgovernment as a concept new public management; selfgovernment as multi-management; selfgovernment as network management; selfgovernment as digital management.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, governance – підхід, врядування, методологічний підхід, концептуалізація.

Key words: public administration, state administration, governance - approach, governance, methodological approach, conceptualization.

Постановка проблеми. Студіювання феномену публічного управління, як і будь-якого суспільного явища чи нового знання, містить у собі більше питань ніж відповідей, більше невизначеності, ніж транспарентності у царині виокремлення та обґрунтування теоретико-методологічних підходів дослідження. governance – підхід являє собою системну композицію інноваційних управлінських підходів, спрямованих на підтримку балансу між складовими їх ефективності, визначеними як приватний сектор, публічний сектор, громадянське суспільство та організаційна структура держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема сучасного осмислення і концептуалізації питань публічного управління із позицій Governance – підходу стала предметом наукових інтересів цілої плеяди зарубіжних і вітчизняних науковців. У різний час до цих питань звертались: А. Колодій, Л. Сморгунов, І. Понкін, В. Солових, Я. Кооиман та інші.

Проте, на сьогоднішній день не існує комплексного дослідження, яке б систематизувало існуючу концептуальну базу цієї сфери наукового знання. Метою нашої публікації є узагальнення сучасного наукового доробку з цієї проблематики, виокремлення основних методологічних підходів дослідження.

Виклад основного матеріалу. Слідуючи вітчизняній науковій традиції, ми розглядаємо публічне управління в категоріях governance через використання відповідника «врядування». Останній аналізується у значенні нового публічного управління як громадсько-мережевої моделі управління суспільством через зменшення ролі держави і збільшення кількості зацікавлених сторін.

Отже, модерна зміна парадигмальних установок у системі публічного управління актуалізує наукову диференціацію основних складових понять «управління» і «врядування»:

Управління	Врядування
Держава, уряд у центрі суб'єкт-об'єктної взаємодії	Розширений суб'єктний склад за рахунок громадян як активних учасників, неформальних, громадських та бізнес-структур як повноцінних агентів
Уникнення прозорості (напівпрозорість) органів публічного управління	Транспарентність як ключова функція публічного управління

Ієрархія	Багаторівневе управління, наявність самокерованих мереж
Оцінка ефективності через алгоритм «мета-засіб»	Оцінка ефективності через алгоритм «мета-процес»
Превалювання інтересів держави	Продуктування спільних інтересів
Ігнорування(нівелювання) моральної складової	Мораль, вірування, національна ідентичність виступають конструктором у логіці взаємодії

У поліваріантній концептуалізації теорії «врядування» можна виокремити декілька ключових підходів розгляду концепту:

– **врядування як якісне управління.** Модель *good governance* (дослівний переклад українською мовою як «добре врядування», на нашу думку, звужує дану конотацію, тому залишасмо за собою право перекладу як «якісне врядування») стала відповіддю на пошук об'єктивних критеріїв результатів управлінської діяльності, які б свідчили про її ефективність. Сьогодні за методологією ООН, Всесвітнього банку та інших публічних міжнародних інституцій, західної та вітчизняної наукової традиції виокремлюють понад 20 характеристик якісного врядування із тенденцією до збільшення. Водночас значення варіантності моделі, певна розмитість її сутнісних характеристик зумовили її критику у частині відсутності диференційованості та узгодженості, слабкості нормативної бази, складнощі розмежування критерію якості та критерію ефективності врядування. Розвиваючи цей сюжет, П. Нейджем відзначив аспект «семантичної провокативності» власне поняття «якісного врядування», оскільки будь-який інший підхід, реалізований у системі публічного управління, за таких умов, утверджується як недостатній або «неякісний» [1]. А. Колодій, у свою чергу, вказує на диференційованість інтерпретації поняття «врядування» щодо розвинутих і транзитивних країн. У першому випадку «врядування» є усталеним елементом суспільного життя та предметом подальших наукових досліджень. У другому випадку поняття «врядування» застосовується у контексті практичних рекомендацій кредитуючих структур своїм адресатам [2].

– **врядування як концепція нового державного менеджменту.** Концептуалізація представниками наукових шкіл державного управління (Ю. Шаров, І. Чикаренко та ін.) «врядування» у межах менеджмент-орієнтованої парадигми зумовлена спільними із менеджериством методами виміру ефективності через впровадження ринкової конкуренції у наданні державних послуг. Водночас модерний науковий дискурс виокремлює ряд суттєвих відмінностей «врядування» від менеджмент-орієнтованих моделей публічного управління, що дає підстави для позиціонування «врядування» як самостійного методологічного підходу:

- пріоритет людини як суб'єкта і об'єкта управління;
- ефективний соціальний контроль прямо залежний від рівня соціально-економічного, політичного і культурного розвитку суспільства;
- контроль як продукт взаємного інтересу і компромісу між суб'єктом і об'єктом управління;
- поєднання ієрархії рівнів управління і горизонтальних зв'язків відносин між учасниками політичного процесу;
- визначальний вплив громадських структур на процес продуктування політичних рішень;
- здійснення взаємного інтересу суб'єктів спільними зусиллями [3].

– **врядування як багаторівневе управління.** Концептуальні рамки підходу були задані теорією багаторівневого управління *multilevel governance* Л. Хурге і Г. Маркса, яка стала адекватною відповіддю запитам на студіювання взаємозв'язку різних управлінських рівнів в системі європейського врядування [34].

Поняття «багаторівневе» щодо європейського врядування відображає наявність національного, субнаціонального, наднаціонального рівнів, відповідно, держави, наднаціональні інституції, неурядові організації розглядаються як рівні політичні актори. За логікою *MLG*–концепції вдалося з'ясувати, що виявлена множинність взаємодії рівнів управління, зумовлених горизонтально-вертикальною координацією, адміністративною конструкцією публічної влади, ступенем участі соціуму, наявністю «прошарків» (*layers*), управляється за допомогою неієрархічних методів, а саме, консенсусу, регуляторних мереж, діючих у різних сферах [4].

Принцип субсидиарності, запропонований теорією, дозволяє розмежувати сфери компетенції публічних органів влади різних рівнів із відповідним зменшенням ролі держави і паралельним посиленням ролі регіонів. Попри критику теорії за обмеженість застосування рамками європейської інтеграції та за недостатність конкретизації проблематики неурядових акторів, її перспективний поступ являє беззаперечний дослідницький інтерес для розуміння сучасних вітчизняних публічно-управлінських процесів.

– **врядування як мережеве управління.** Теорія політичних мереж (*policy network*) стала результатом концептуального осмислення наростаючої неефективності державних структур у сфері задоволення суспільних потреб і зростаючої, у цьому випадку, компенсаційної активності неформальних спільнот. Стрижневою ідеєю підходу є розуміння нової стратегії взаємин між державою і суспільством, публічною і приватною сферами, що протиставляється моноцентричній системі публічного управління та поліцентричній системі ринкової конкуренції. У зв'язку із цим публічне управління втрачає свою лінійну перспективу і стає продуктом взаємодії різних рівноправних політичних акторів. Відповідно конфігурація мереж отримує фундаментальне значення для аналізу публічного управління.

Держава не тільки поступається провідним місцем у регулюванні публічно-управлінських відносин та виступає рівним агентом взаємодії у мережевому управлінні, але й увиходить до процесів ресурсообміну. Вітчизняні науковці описують цей феномен категоріями «фрагментація держави», «спустошення держави» [5].

Проте, більшість теоретиків державного управління не пов'язують зростаючий інтерес до *governance* із ідеєю занепаду держави, навпаки, «*він (інтерес) відображає здатність держави розвинути нові стратегії для підвищення керованості*». Держава і громадянське суспільство «*стають більш прозорими, і вже неможливо сказати, де закінчується одне і починається інше. Розподіл обов'язків між урядовими та неурядовими структурами кожного разу починається з переговорів*».

У цьому контексті конкретизації потребує управлінська роль мережевих механізмів. Сучасні теоретики пропонують відокремлювати структуру мережі (*network structure*) від мережевої взаємодії (*networking*). Тенденція пов'язувати ці два концепти, усталена у сучасній науковій традиції, не завжди правильна. У той самий час як з одного боку існує активна взаємодія між державними і приватними партнерами, з іншого – відчувається брак спільного прийняття рішень. В результаті така взаємодія має характер багаторівневого діалогу, а не багаторівневого мережевого управління, що включає вироблення і прийняття політичних рішень.

– **врядування як цифрове управління.** Конструювання нового теоретичного апарату підходу «електронного врядування» (*e-governance*) стало відчутним зсувом у розумінні можливостей інформаційно-комунікаційних технологій у публічній сфері.

У цьому контексті наукового визначення потребує задіяний понятійно-категоріальний апарат. Так, наукова полеміка, розгорнута навколо значеннєвої варіантності, стрижневого для моделей публічного управління, концепту «електронного уряду» (*e-government*), на наш погляд, спричинена невдалим перекладом англійського поняття «*e-government*», яке в оригіналі охоплює всю інфраструктуру державної влади, українською як «електронний уряд», російською відповідно – «правительство», що значно звужує дану конотацію до контексту виконавчих структур. У зв'язку із цим певна частина теорії «електронного уряду», продуктованих в умовах пострадянського простору, пов'язує це поняття із державною владою, тобто впровадженням інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів виконавчої влади, як центральних у системі державної влади, ігноруючи сучасні тенденції та виклики публічного управління.

Водночас теорія «електронного врядування» (*e-governance*), на думку Ю. Нисевича, суттєво коригує змістовні характеристики концепту «електронного уряду»: від механізму реалізації надання державних послуг за допомогою сучасних інформаційних технологій до побудови певного ідеологічного конструкту інформаційного суспільства, філософії держави у постіндустріальну епоху, спрямовану на вирішення державних проблем з позиції захисту прав і дотримання інтересів громадян та участі останніх у процесах публічного управління [6]. Схожу точку зору висловлює російський дослідник Л. Сморгунов, здійснюючи порівняльний аналіз понять «електронний уряд», «електронне врядування», науковець акцентує увагу на принципово новому суб'єктному складі останнього: «*єромаюли, урядові структури, суспільна думка, офіційні особи*» та складових процесу електронного врядування: «*демократичність, відкритий уряд, прозорість*». Вказані процеси породжують наукову полеміку в іншому проблемному полі – громадянської участі. Пошук відповідних демократичних форм участі громадян зумовив розширення концепції «електронного уряду» за рахунок теорії «електронної демократії» (С. Кліфт, М. Грачов). Дослідники називають це якісно новим етапом «електронного уряду», акцентуючи увагу на нових його властивостях, описуючи цей феномен категорією: «уряд, орієнтований на громадян».

Світовий досвід використання інтерактивних технологій через створення комунікативних майданчиків між суспільством і владою, організацію онлайн-доступу до проектів та діючої нормативно правової бази, перенесення активності державних структур і окремих чиновників до соціальних структур і блогосферу кардинально змінило публічно-управлінський ландшафт. У цьому контексті електронна демократія демонструє позаурядово траєкторію розвитку, автономність репрезентування суспільних інтересів.

В свою чергу у сучасному науковому дискурсі простежуються два методологічних підходи у студіюванні концепту «електронної демократії»: плебісцитарно-популістський і комунітарний. Академічна дискусія першого напрямку задана проблематикою перегляду домінуючої ролі репрезентативної демократії у бік демократії участі в умовах інформаційного середовища (Й. Масуда, Р. Даль, С. Турунок, П. Клімушин, А. Серенко, Ч. Коррадо, Ч. Файерстоун.), подальшими перспективами органів представницької демократії (Л. Гроссман, С. Чукут, А. Бобров). У рамках підходу теоретики відзначають тісну залежність між концептуальною базою представницької демократії і вимогами до «електронного врядування»: від засобу полегшеного доступу до інформації до платформи безпосереднього залучення громадян до прийняття рішень у публічній сфері.

У центрі комунітарного підходу знаходиться дослідження потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій як засобу масової комунікації із формуванням горизонтальних зв'язків віртуальної взаємодії (Б. Барбер, А. Етціоні.). Водночас перспективні резерви інтерактивних технологій зумовили появу синтезуючих теорій: концепції «розширеної демократії» Е Тоффлера, «ігрової демократії» А. Боброва [7].

Попри беззаперечну інноваційність змістовних характеристик концепції «електронної демократії», дослідники відзначають низку її «слабких місць»: перспектива активної політичної участі громадян в рамках комунітарної моделі прямої демократії дисонує із наявною тенденцією поглиблення політичної пасивності громадян; ризик зменшення питомої ваги інтелектуальної складової політичної участі (Р. Даль, Б. Барбер), загроза популізму, диктат засобів масової комунікації тощо [8].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, модерний розвиток публічного управління неможливий без наукового осмислення сучасних концептуальних підходів, зокрема методологічного напрямку *governance*. Вказане актуалізує подальші наукові пошуки у цій галузі наукового знання.

Література.

1. Солових В. П. «Good governance» як одна із сучасних моделей державного управління / Солових В. П. // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2010. – Вип.1. – С.112–121.
2. Понкин И. В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Понкин И. В. – М., 2013. – 196с.
3. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем / Колодій А. // Демократичне врядування: Науковий вісник. – 2012.– Вип.10. – С.1–22.
4. Hill M. Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. / Hill M., Hupe P. – L.: Sage Publication, 2003. – P. 98.
5. Стрежнева М. В. Структурирование политического пространства в Европейском Союзе (многоуровневое управление) / Стрежнева М. // Мировая экономика и международные отношения. –2009. –№12. –С.38–49.
6. Нисневич Ю. А. «Электронное правительство» как постиндустриальная философия государственного управления / Нисневич Ю. А. // Теория и практика общественно-научной информации. –2004.–№19. –С.153-170.
7. Сморгун Л. В. Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции «e-government» к «e-governance» [Електронний ресурс] / Сморгун Л. В. — Режим доступу: <http://old.conf.infosoc.ru/2005/thes/68.pdf>
8. Розенау Дж. Н. Управление без правительства: порядок и изменения в мировой политике [Електронний ресурс] / Розенау Дж. Н. — Режим доступу: <http://www.worldpolit.ru/>

References.

1. Solovy`x V. P. (2010) ««Good governance» as one of the modern models of governance» Naukovy`j visny`k Akademiyi municypal`nogo upravlinnya, vol. 1, pp. 112-121.
2. Ponky`n Y`. V. (2013) «General Theory of public governance: Lectures favourites», M., Russian
3. Kolodij A. (2012) «The concept of public (new) government in its application and transition to democratic system», Demokraty`chne vryaduvannya: Naukovy`j visny`k, vol. 10, pp. 1-22.
4. Hill M. (2003) «Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice», Sage Publication, L., p.98.
5. Strezhneva M. V. (2009) «The structuring of the political space in the European Union (multi-level governance)» My`rovaya ekonomy`ka y` mezhdunarodnye otnosheny`ya, vol. 12, pp. 38-49.
6. Nysnevych Yu. A. (2004) ««E-government» as the post-industrial philosophy of governance» Teory`ya y` prakty`ka obshhestvenno-nauchnoj y`nformacy`y` ,vol. 19, pp. 153,170.
7. Smorgunov L. V. (2010) «Political networks, information technology and public administration: the transition from the concept of «e-government» to the «e-governance»», available at: <http://old.conf.infosoc.ru/2005/thes/68.pdf>
8. Rozenau Dzh. N. «Management without government: order and change in world politics», available at: <http://www.worldpolit.ru/>

Стаття надійшла до редакції 10.07.2015 р.



ТОВ "ДКС Центр"