

УДК 35:321:327

А. Колодій

КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНОГО (НОВОГО) ВРЯДУВАННЯ В ЇЇ ЗАСТОСУВАННІ ДО ДЕМОКРАТИЧНИХ І ПЕРЕХІДНИХ СИСТЕМ

Подано аналіз західної наукової думки щодо змісту і теоретичного значення відносно нового поняття “врядування”, яке відображає зміни у процесах управління суспільством, що відбулися в західних демократіях упродовж останніх десятиліть. Запропоновано три основні способи його вживання: “політичне врядування” як правління уряду, виконання ним своїх функцій; “системне врядування” як різні способи суспільного впорядкування; “публічне або нове врядування” як сучасний тип горизонтальної, мережевої організації управління суспільством. Певну увагу приділено адаптації цих термінів і понять до умов перехідних і гібридних систем, зокрема у формі концепції “доброго врядування”.

Ключові слова: врядування, політичне врядування, системне врядування, публічне (нове) врядування, добре врядування, ієрархічне правління, мережеве врядування.

Від проголошення незалежності і дотепер українське суспільство стикається з дилемою узгодження – в умовах сучасного глобалізованого світу – двох масштабних завдань: зміцнення державності та руху до демократичної суспільної організації. Ці завдання порівняно легко вирішуються в умовах достатньої легітимності влади, відповідності її організації та функціонування очікуванням народу. Про демократичні очікування українців автор уже писала в попередніх своїх статтях [1, 2]. Однак для слабкої держави, якою, попри її значний потенціал, на сьогоднішній день є Україна, не менш важливим чинником, ніж ідеологічна орієнтація, є ефективність функціонування державних інституцій.

У своїй книзі “Державне будівництво: врядування і світовий порядок у 21-му столітті” Ф. Фукуяма приділяє значну увагу слабким державам з неусталеними режимами, яким, на його думку, важко зміцнитися саме через багатоманітні чинники недостатньої легітимності існуючих політико-управлінських систем [3]. Серед причин їхньої низької легітимності він називає, з одного боку, недостатню підтримку новоутворених суб’єктів міжнародних відносин іншими країнами світу, а з іншого – такий внутрішньополітичний чинник, як нездатність урядів здійснювати ефективне управління країною. Сила молоді держави, стверджує Ф. Фукуяма, залежить як від бажання владних еліт будувати і зміцнювати державність, так і від їхньої здатності налагодити ефективне управління та отримати визнання суспільства.

Як домогтися ефективного функціонування державних інституцій у межах демократичної матриці? Зрозуміти це, на нашу думку, допомагає концепція публічного врядування, що набула значного поширення в країнах усталеної демократії, а в певному, модифікованому вигляді застосовується й до країн, що заходяться “на роздоріжжі”.

Стаття буде присвячена аналізу різних тлумачень поняття врядування та виокремленню тих його основних значень, які, на нашу думку, зроблять його

інструментом аналізу в українській теорії державного управління. У ній розглянемо основні здобутки західної політичної та управлінської науки в осмисленні змін у системі управління суспільством в останні десятиліття, сутність та основні варіанти нової концептуальної моделі публічного врядування в контексті її можливого застосування в Україні.

Концепція “врядування” в зарубіжній літературі: напрями й результати досліджень. У найзагальнішому розумінні “урядування” (“*governance*”) визначають як процес здійснення урядом (чи ширше – органами влади) своїх функцій задля регулювання суспільних процесів, здійснення публічної політики, розподілу ресурсів тощо. У популярних виданнях, автори яких не заглиблюються в теоретичні дискусії, можна іноді прочитати, що “*governance*” – це процес, тоді як “*government*” – орган (body), який цей процес здійснює. Пояснення здається простим і зрозумілим, якби не той факт, що існує безліч прикладів, коли слову “*government*” надавали і надають також значення процесу – починаючи від Дж. Локка і дотепер. Коли Президент США А. Лінкольн говорив про демократію як “*government of the people, by the people, for the people*”, він поєднував обидва значення слова “*government*” [4], і переклад його знаменитої фрази українською міг би звучати так: “уряд створений народом, що здійснює урядування силами народу і для народу”. Прикладами можуть бути словосполучення “*e-government*” (електронне врядування), “*school of government*” (школа врядування) тощо, коли під цим словом розуміють не орган, який урядує, а сам процес урядування. Тому термін “*governance*”, що увійшов у широкий вжиток на Заході з 80-х рр. ХХ ст., вимагає наповнення його новим змістом, таким, якого не відображає слово “*government*”, навіть коли ним позначають процес здійснення урядом політичної влади та проведення ним публічної політики.

На з’ясування цього специфічного, нового змісту і на виявлення пізнавальної цінності поняття “врядування” спрямована велика кількість наукових праць західних вчених, а також підсумовуючих цей пошук компендіумів, “білих книг” та інших публікацій таких поважних міждержавних об’єднань та світових організацій, як Європейський Союз, ООН, Світовий банк. Зміст понять “урядування” і “добре врядування” у них тлумачиться в різних контекстах, від яких залежить, відповідно, і його значення; але пошуки загалом ідуть в одному напрямі, і сьогодні вже не можна говорити про відсутність стрижня, навкруг якого групувалися б уявлення про суть концепцій публічного (нового) врядування, доброго врядування, публічного адміністрування. Українські науковці (М. Лахижа, М. Лендєл, П. Надолішній та інші) також поступово стають “своїми” в цьому дискурсі, включаючись в обговорення тенденцій розвитку сучасних процесів у сфері управління і пов’язаних із ними змін в їх теоретичному осмисленні, включно з фокусуванням на нових термінах і поняттях.

Зручними та місткими джерелами вивчення політичної й управлінської думки з аналізованої теми є, насамперед, видані за останніх півтора десятиліття збірники праць (статей і розділів), написаних від початку 80-х рр. ХХ ст. і дотепер. Доцільно згадати декілька найповажніших з них, у яких опубліковані праці відомих у Європі і поза нею науковців у галузі політичного врядування, публічного адміністрування та публічної політики.

Ще в 1998 р. один із номерів “Міжнародного журналу соціальних наук” був повністю присвячений проблемам урядування [5], а у 2002 р. повна версія цього видання з’явилась в on-line режимі. У теоретичному аспекті особливий інтерес

представляє опублікована тут стаття Дж. Стоукера, який поставив собі за мету впорядкувати багатоаспектні та складні дебати про врядування і висловити свою думку на переваги та недоліки цієї концепції. Тим більше, що перспектива вживання терміну “врядування”, на думку автора, створювала добрі організуючі (концептуальні) рамки для розуміння змін в управлінських процесах західних країн. “Урядування (*governance*), – зазначає Дж. Стоукер, – стосується нових методів і форм правління і особливо – змін у значенні правління (*government*)” [6]. Цікавими є також статті: “Сучасне врядування, вчора і сьогодні: з’ясування деяких питань на основі французької урядової політики” Ж.-П. Годена; “Урядування і наука: ринкоподібні методи управління суспільством і виробництво знань” А. Кейзенсіджіла; “Належне використання врядування в міжнародних відносинах” М.-К. Смаутса та інші.

У 2007 р. вийшло 4-томне зібрання значних і незначних (як зазначають самі видавці) статей у галузі нового (публічного) урядування за редакцією М. Бевіра під загальним заголовком: “*Публічне врядування*”. Ця назва є примітною, оскільки зазвичай в англійській літературі термін врядування вживається без означення “публічне”. А воно, на нашу думку, прояснює особливості змісту поняття “*governance*”, наголошує на його відмінності від близьких термінів і тому особливо необхідне в українських перекладах. Перший том названого видання присвячений теорії урядування, другий – реформі публічного сектора (того, що ми називаємо адміністративною реформою), третій – публічній політиці, а четвертий – доброму врядуванню [7]. Відповідно до світової традиції, нам, на нашу думку, також краще було б називати урядування добрим, а не належним, і писати це словосполучення без лапок, оскільки воно вже набуло значення усталеного терміна.

Доцільно відзначити ще дві великі за обсягом та визначні за своїм змістом збірки наукових праць західних вчених: “Від правління до урядування” за редакцією Р. Беллами та А. Палубмо (2010 р.) [8] та “Урядування і демократія” за редакцією А. Бенца та І. Папандопулоса (2006 р.) [9].

Книга “Від правління до урядування” містить підбірку ключових статей, написаних у 1990 – 2000-і рр. щодо теорії урядування та застосування її до аналізу публічної політики в сучасних розвинених демократичних країнах. Автори, праці яких представлені в цій книзі, показують, що значні зміни, які відбулися у функціях держави внаслідок неоліберальних реформ та глобалізації, призвели до переходу від “правління” до “врядування”; що урядування означає заміну традиційних ієрархічних форм організації владно-суспільних відносин на горизонтальні, мережеві моделі управління суспільством; що на зміну державі приходять мережева політична організація (“*networked polity*”), у якій управлінські повноваження передаються специфічним установам, що створюються суспільними суб’єктами для виконання конкретних завдань і мають перехресне членство. Ці установи можуть діяти на національному, субнаціональному і наднаціональному рівнях, залишаючи державі роль координуючої та спрямовуючої сили, яка від того стає “порожньою” інституцією. Вона “кермує”, тоді як “веслюють” інші установи, організації та об’єднання. Це змінює взаємовідносини держави з громадянським суспільством у напрямі більшої участі громадян у прийнятті рішень, хоча, як зазначають автори окремих статей і розділів цієї книги, так само як і автори книги “Урядування і демократія”, застосування мережевої моделі само по собі ще не призводить до поглиблення демократії чи застосування її більш радикальних форм, наприклад учасницької моделі.

Збірка наукових праць “Урядування і демократія” містить роботи як молодих дослідників, так і добре відомих фахівців – дослідників євроінтеграції і міжнародних відносин, демократії та управління. Разом вони намагаються дати відповіді на питання: наскільки нинішні концептуальні моделі “мережевої політики” і “багаторівневого урядування” є сумісними й порівнюваними з демократичними стандартами, що закріпилися в політичній теорії в попередній період. Перша частина книги присвячена проблемам урядування в межах окремих країн, зокрема Німеччини, Франції. У другій частині опубліковані статті про врядування на європейському рівні, а в третій – на глобальному. З теоретичної точки зору привертає увагу стаття Б. Пітерса і Дж. П’єра “Врядування, підзвітність і демократична легітимність”. У ній показано, яким чином перехід до “врядування” вирішує проблеми функціональної переваженості бюрократизованих урядів та поганої керованості, що виникають через зростаючу складність суспільства. Урядування допомагає зупинити процес розбукання урядових інституцій, покращити рівень їх підзвітності та економічності, а також – завдяки залученню усіх зацікавлених суб’єктів та підвищенню легітимності системи влади та управління – підвищити його результативність. Таким чином, нова модель урядування стає водночас і ефективною, і демократичною [10].

Три основні значення терміна “урядування”. На основі охарактеризованих вище та деяких інших праць можемо окреслити головні значення терміна “урядування” – у контексті дослідження сучасних процесів управління суспільством у європейському та глобальному вимірі. Це тим більш важливо, що майже кожен автор, починаючи свою статтю про врядування, зупиняється на багатозначності цього терміна. Для нас у цьому випадку найбільший інтерес представлятимуть не семантичні особливості чи етимологія вживаних слів, а ті нові сенси, яких вони набули в останні 2 – 3 десятиліття, перетворившись на ключові категорії нової парадигми управління суспільними справами. Зазначимо, що чітке закріплення за словом “урядування” певних прикметників та розмежування утворених таким чином словосполучень як окремих термінів із визначеним смисловим навантаженням – це, здебільшого, наші нововведення, які ми пропонуємо заради пристосування нової термінології до українських традицій і потреб, формування відповідного термінологічного ряду в українській мові.

Отже, потрібно, на нашу думку, розрізнити три основних значення поняття врядування, головним із яких (у контексті проблем цієї статті) є третє, бо саме воно виражає сутність нових підходів до управління суспільством. Проте й другий варіант містить значну міру новизни, найперше в наведеній нижче інтерпретації Е. Хейвуда.

1. Першим значенням урядування є процес здійснення влади і прийняття рішень, діяльність уряду (в англійській мові – government), що українською мовою можна передати як *правління* або як *політичне урядування*. Це, так би мовити, традиційне вживання терміну, який не несе нічого нового і вказує на звичне функціонування вертикальних владних систем. В українській мові слово “правління” значною мірою є відображенням східних впливів і поширення недемократичних традиційних форм правління “згори-донизу”. Російський відповідник “правление” логічно продовжується в назві організації, яка займається цією діяльністю – “правительство”. В українській мові “править” не “правительство”, а “уряд”, а відповідно й уся його діяльність у цьому, політично-владному значенні повинна б називатися *урядуванням*. До речі, словник Б. Грінченка дає такі два переклади

“урядування” російською: 1) “отправление службы”; 2) “управление правительственное”.

Слову “уряд” в українській мові окрім вузького значення – кабмін чи виконавча влада – доречно було б повернути ще й широке – сукупність усіх організацій, що здійснюють владу та приймають рішення. Тоді незадоволення діями владної верхівки можна було б адресувати уряду, а не державі, яка усе ж таки є політично організованим народом із суверенною владою на чолі, а не лише цією владою. Так само, говорячи про громадянське суспільство, ми б відокремлювали його від уряду (як сукупності владних структур), а не від держави.

Доцільно визнати, що чіткої впорядкованості у вживанні слів “правління”, “управління” та “врядування” в українській політичній та управлінській науці до останнього часу не спостерігалось. “Правління” та “врядування” вживалися в різноманітних контекстах як синоніми (“правління царського уряду”, “форми державного правління”, “моделі демократичного врядування”, “місцеве самоврядування”). Проте характерно, що чим більше у правлінні-урядуванні задіяне суспільство і чим цей процес є горизонтальнішим, тим частіше до нього застосовували термін “урядування”. У цьому є логіка: царі правлять, урядують представники суспільства. Урядування, пише відомий англійський політолог Е. Хейвуд, завжди включає в себе “уміння приймати і здатність впроваджувати в життя колективні рішення” [11], навіть коли йдеться про цей, відносно звужений підхід, який ми пропонуємо називати *політичним урядуванням*.

2. Друге значення, у якому стали часто вживати слово “врядування” на Заході – це *суспільне або системне врядування* (англійською – *governance*), під яким розуміють управлінську діяльність як *суспільну координацію*, що уможливує та полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але вже не у вертикальному, а в горизонтальному вимірі. У цьому сенсі урядування, на думку західних дослідників, можливе й без уряду. Уряд у ньому, як стверджує Е. Хейвуд, – це лише одна з організацій, що бере участь у процесі. Тобто, суспільне урядування (*governance*) за означенням є ширшим від політичного врядування (*government*), до того ж друге є складовою частиною першого. На цьому наголошує чимало дослідників, а Е. Хейвуд переконливо пояснює, що “основними моделями урядування [в широкому значенні] є ринки, ієрархії та мережі. Ринки координують суспільне життя через ціновий механізм, який структурується на основі попиту та пропозиції. Ієрархії, що включають в себе бюрократію, а відтак – традиційні форми урядової організації, діють через владні системи “згори-донизу”. Мережі є “плиткими” організаційними формами, яким притаманні неформальні взаємовідносини між по-суті рівними агентами або суспільними агенціями” [12].

Отже бачимо, що в другому значенні урядування є сукупністю різних, причому – істотно відмінних моделей діяльності, які впорядковують суспільство як систему і роблять його керованим. Саме тому його й називаємо *суспільним або системним урядуванням*.

3. Нарешті третє значення терміна (як англійського “*governance*”, так і українського “врядування”) знову пов’язане із звуженням змісту шляхом зведення його до однієї з перерахованих у пункті 2 моделей управління суспільством, а саме – горизонтальної, координуючої діяльності, але не ринкової, а громадсько-мережевої, пов’язаної із зменшенням ролі уряду і розширенням ролі усіх інших зацікавлених сторін (стейкхолдерів). Саме поширення цієї моделі управління зумовило підвищений інтерес на Заході до раніше мало вживаного, хоч і віддавна відомого

слова “governance” та до опрацювання концепції *публічного урядування* в її застосуванні як до внутрішньо-національного, так і до наднаціонального рівнів управління, що набувають нової якості.

Його ми й будемо розглядати як основне нововведення, оскільки, як зазначає Р. Роудз, саме воно несе в собі нові сенси і потрібне науковцям саме в такому значенні для відображення реально існуючих тенденцій в урядуванні західних країн [13]. Цей дослідник, що є одним із визнаних авторитетів у цій галузі, пропонує називати його саме “*новим урядуванням*”, що видається цілком логічним. Адже й в англійській мові його треба відмежувати від системного урядування, яке позначають тим самим словом “governance”. Але, як уже зазначалось, до цієї нової моделі врядування застосовують також означення “публічне”, що також доволі точно характеризує її специфіку. Тож видається, що у третьому сенсі, який надалі перебуватиме в центрі нашої уваги, урядування можна позначати як *публічне або нове*, на вибір авторів.

У підсумку маємо: 1) політичне врядування (урядування як правління, здійснення влади, government); 2) системне (суспільне) врядування (governance) в сукупності його трьох основних моделей: ринків, владних ієрархій і мереж; 3) нове (публічне) врядування (public governance; new governance) – модель, що утверджується в управлінні суспільними процесами в епоху глобалізації і зміни функцій національної держави. Підвидом останнього є також “*добре врядування*” як концепт, що закладає нормативний стандарт урядування при його застосуванні до країн, у яких відбувається процес модернізації суспільних і управлінських систем.

Переваги та ризики нової моделі публічного врядування. Головним, що з’являється нового з переходом до публічного врядування, є зміна ролі держави (або уряду в широкому розумінні) у процесах управління суспільством. Упродовж усього ХХ ст. держава розросталась і бюрократизувалась, а тепер настав час повернення цих процесів у зворотному напрямі. Змінюється спосіб урядової діяльності: замість “правити”, вона “скеровує”; зменшується обсяг її функцій; тож говорять про виникнення “порожньої держави”, яка є своєрідною оболонкою і скеровуючим органом для інших суспільних агентів управління. Частина функцій держави разом із відповідними структурними утвореннями, які в минулому наповнювали її “тіло”, стають надбанням суспільства. Межі між трьома секторами – публічним (урядовим, політичним), приватним та громадським – розмиваються, а форми взаємодії, втручання і контролю примножуються. Ефективність управління при цьому не знижується, а зростає завдяки тому, що ним займаються зацікавлені суб’єкти. “Урядування є результатом інтерактивних соціополітичних форм управління” [14]. Такий напрям розвитку держави та її функцій підтверджується, на думку дослідників, досвідом Великобританії, країн Європейського Союзу, Австралії.

Другою особливістю нового урядування є те, що змінюється стиль управлінської діяльності: замість розпоряджень згори вниз іде координація по горизонталі, за мережним принципом. Мережі чинять опір централізованому керівництву і витісняють конкуренцію, яка розвивалась за домінування моделі “нового публічного менеджменту”, яка була першим кроком до нового урядування, а нині залишається близьким до нього різновидом управлінської діяльності. “НПМ має стосунок до обговорення урядування, тому що [з одного боку] скеровування – центральне питання в аналізі нового публічного менеджменту, а [з іншого боку] скеровування – це синонім урядування” [15].

Загалом, новий публічний менеджмент нині відступає перед новим публічним урядуванням, яке менш комерціалізоване, але, на думку деяких дослідників, так само деідеологізоване. Його метою є *керованість, ефективність та результативність*, яких досягають завдяки залученню наявних суспільних суб'єктів, не маючи на меті їх заміни. У деяких країнах Африки серед суб'єктів урядування згадують лендлордів, а у нас, напевне, серед них можуть бути олігархи (доки в їхніх руках зосереджений бізнес). У цьому немає нічого дивного, оскільки усі управлінські теорії (а теорія урядування зародилася в межах теорії публічного адміністрування), класово та ідеологічно нейтральні, про що писав ще В. Вільсон.

Отже, виникає третя особливість концепції нового (публічного) врядування: всупереч стереотипним уявленням, воно не вказує на процес демократизації управлінського процесу і не є синонімом демократичного урядування. *Демократичне врядування* – це його частковий випадок, і дослідник кожного разу має визначати, чи горизонтальна взаємодія стейкхолдерів та скеровуюча участь держави, які притаманні системі нового врядування, відповідають критеріям демократичності. Особливо це важливо для молодих демократій і гібридних режимів, де сама собою демократичність не з'явиться, якщо до цього не будуть докладені зусилля ідеологічно заангажованих політичних сил. Існує цілий напрям досліджень зв'язку урядування і демократизації, який – у його застосуванні до України – ми окремо розглянемо в одній із наступних публікацій.

Деякі автори відзначають, що й у розвинених країнах виникають певні суперечності, пов'язані з переходом на модель нового врядування, зокрема існує її неузгодженість зі звичними механізмами демократичного контролю за прийняттям і виконанням рішень. Дж. Стоукер вказує й на інші проблемні аспекти нового врядування, а саме: слабкість нормативної основи; загострення питання підзвітності (“поява неочікуваних результатів і неадекватних механізмів підзвітності”); збільшення можливостей для уникнення звинувачень (і, водночас, додамо від себе – для пошуку “цапів-відбувайлів”); зниження взаємної відповідальності публічного та непублічного секторів; владна залежність організацій, втягнутих у колективні дії [16]. Хоч “урядування представляє собою позитивну спробу відповісти на соціальні й економічні виклики інноваційним способом, його не можна вважати панацеєю” [17], – підсумовує дослідник.

Країни Європейського Союзу намагаються долати суперечності між прагматичними цілями врядування і зорієнтованістю цих суспільств на демократичні цінності, формулюючи принципи нового європейського (тобто наднаціонального) урядування у своїх наукових розвідках та нормативних документах. Своєрідним міксом того й іншого можна вважати *Білу книгу* європейського врядування, у якій записані п'ять політичних принципів нового врядування – *відкритість, участь, підзвітність, ефективність і когерентність (узгодженість, послідовність)*, які, як зазначено в публікації, підпирають викладені в ній пропозиції, які “повинні спрямовувати Союз на визначення способу свого функціонування і на просування вперед реформ в межах чинного Договору, але вони також є маркерами для дебатів про майбутнє Європи” [18].

Поняття публічного і доброго врядування в застосуванні до країн третього світу і нових незалежних держав. Загалом, підходи та інтерпретації поняття врядування істотно відрізняються залежно від того, чи йдеться про розвинуті країни, чи про країни, що розвиваються, або про посткомуністичні суспільства. У першому випадку говорять про нове публічне урядування як об'єктивно присутню рису

суспільного життя, яку потрібно вивчати, щоб адекватно розуміти переваги й ризики нових способів урядування, і цим займаються переважно науковці. У другому випадку здебільшого вдаються до формулювання вимог і практичних рекомендацій щодо “підтягування” управління до певних стандартів, і це роблять різноманітні структури, що надають кредити чи допомогу своїм адресатам. Хоча бувають і винятки, наприклад “Компендіум базової термінології у врядуванні й публічному адмініструванні” [19]. Його автори – група експертів із публічного адміністрування при Раді з економічних і соціальних питань ООН, інтерпретуючи поняття урядування та його співвідношення з адмініструванням, відображають зміни в урядуванні всіх країн, як розвинених, так і тих, що розвиваються.

Відмінності у застосуванні концепції нового врядування до країн із різним рівнем економічного й політичного розвитку зумовлені тим, що ця концепція хоч і сформувалася в західних країнах у межах політично та ідеологічно нейтральної науки “публічне адміністрування”, усе ж таки відображає демократичну парадигму, що домінує в цих країнах як у політичному житті, так і в суспільній науці. У ній знайшли подальший розвиток ті риси, які уже були притаманні системі врядування розвинених ліберальних демократій (або, щонайменше, були притаманні тій ідеальній моделі, на якій базується політичний лад західних країн) [20]. Тому там було необхідності наголошувати на таких ідеологічних цінностях демократії, як підзаконність суб’єктів урядування (ким би вони не були), відкритість і прозорість процесу тощо. Інша річ, що й на Заході нові підходи не завжди сприяють поглибленню демократичності та подоланню того “дефіциту демократії”, який виникає нині у зв’язку з багаторівневим змістом процесу врядування в Європейському Союзі, що зумовлює “відрив” управлінців від виборців в окремих країнах. Для нових незалежних держав, перехідних і гібридних режимів наголоси на правових та гуманітарних вимогах нового врядування, навпаки, – дуже необхідні.

Тож більшість офіційних документів та пропагандивних матеріалів ООН і Світового банку, які просувають ідеї урядування у країни третього світу та нові незалежні держави, що виникли на пострадянських теренах, трансформують концепцію врядування у її підвид – концепцію “*доброго врядування*” (“*good governance*”), яка здебільшого застосовується у вигляді сукупності нормативних приписів для менш розвинених країн. Добре врядування у таких випадках трактують саме як демократичне, справедливе врядування, що здійснюється урядом, дії якого правовим чином урегульовані і який не порушує закон. Формулюючи принципи та критерії урядування, міжнародні організації у таких випадках мінімізують новизну концепції врядування, оминають її суперечності й різночитання. Вони апелюють до основних цілей: забезпечення стабільності та керованості суспільств, у яких ще не утвердились ліберально-демократичні режими, уникнення хаосу, підвищення їх платоспроможності.

ООН акцентує гуманітарні аспекти доброго врядування, досягнення міжетнічної чи міжконфесійної згоди (наприклад в Індії, Нігерії), надання допомоги найменш захищеним верствам та врахування їхніх специфічних потреб. Для Світового банку, навпаки, найважливіше домогтися від країн-позичальників створення політико-правових умов, що гарантуватимуть цільове використання і, зрештою, повернення кредитів, створять добрі умови для інвестицій. Відтак, вони надають значної ваги здатності країн проводити ефективну економічну політику. Як зазначають Дж. Гілі і М. Робінсон, добре врядування “передбачає високий рівень організаційної ефективності щодо формулювання і фактичного здійснення публічної

політики, особливо в проведенні економічної політики і її внеску в забезпечення зростання, стабільності і народного добробуту. Добре врядування передбачає також підзвітність, прозорість, участь, відкритість і панування закону. Воно не обов'язково ґрунтується на ціннісних судженнях, як, наприклад, здорове поважання громадянських і політичних свобод, хоча добре врядування як правило є передумовою політичної легітимності” [21].

Експерти Світового банку надають великого значення інституційній основі урядування, націленості його суб'єктів на загальносуспільні завдання та їх умінню ефективно управляти. У своїх визначеннях врядування та доброго врядування вони концентрують увагу на способах здійснення політичної влади, створення політичних інституцій та належного розподілу повноважень між ними, їх підзаконності та легітимності (визнанні цих інституцій суспільством і хоча б мінімальній повазі до них), а також на їх взаємодії з інституціями громадянського суспільства. Урядування, пишуть вони, – це “традиції і установи, за допомогою яких у країні здійснюється влада для загального добра”. Воно “включає в себе (I) процес, за допомогою якого підбирають, контролюють і замінюють тих, хто перебуває при владі; (II) здатність уряду ефективно управляти ресурсами і здійснювати здорову публічну політику; (III) повагу громадян і держави до інституцій, які управляють економічними і соціальними взаємодіями між ними” [22].

Потрібно мати на увазі, що в текстах міжнародних організацій часто йдеться не про нове публічне врядування (*governance*), а про політичне врядування (*government*), бо навіть у питаннях поділу влади та дотримання законів у менш розвинених країнах є ще багато проблем. Ось деякі з таких визначень: “Урядування – це використання політичної, економічної і адміністративної влади для управління суспільними справами” (ADB – Азійський банк розвитку). “Урядування охоплює цілий комплекс інституцій, процесів і механізмів, через які окремі громадяни та їхні групи виражають (артикулюють) свої інтереси, захищають свої права й реалізують обов'язки, узгоджують свої відмінності. Це також спосіб, у який влада використовується для управління соціальними та економічними ресурсами країни задля її розвитку” (UNDP – Програма Розвитку ООН). Ці визначення мають інструментальну, а не концептуальну цінність.

Концепція *доброго врядування* націлена, насамперед, на підвищення керованості та ефективності. Втім, так само, як і концепція нового публічного врядування, вона виходить за межі розуміння людини як економічної істоти, а розглядає її цілісно, в сукупності її соціальних зв'язків і відносин, формуючи новий підхід до доброго врядування як такого, що містить вагомі вимоги соціально-гуманітарного змісту. За характеристикою ООН, добре врядування має бути відкритим, прозорим, підзвітним і підконтрольним, виявляти чутливість до вимог громадян, їхніх особливих потреб і запитів (наприклад, етнокультурного змісту). Йому мають бути притаманні такі риси, як підзаконність, справедливість, інклюзивність (якнайширше залучення громадян), зорієнтованість на згоду (консенсус), результативність та ефективність. Узяті разом, ці вимоги спрямовані на мінімізацію корупції, врахування інтересів меншин, надання допомоги найвразливішим верствам суспільства, потреби яких уряд має почути при виробленні публічної політики [23]. Таке поєднання економічних та суто гуманітарних завдань і підходів зумовлює й особливе ставлення до вибору критеріїв ефективності та демократичності управлінської діяльності, які мають відповідати концепції доброго врядування.

Висновки

У західній управлінській і політичній науці сформувався новий напрям досліджень, представники якого вивчають утвердження нової моделі врядування, що уможливило та полегшує колективні дії через спільно прийняті рішення переважно шляхом горизонтальної координації. Нова модель урядування означає: а) звуження обсягу урядових функцій, частина яких стають надбанням суспільства; б) зміни стилю управлінської діяльності – замість розпоряджень згори вниз іде координація по горизонталі, уряд тільки скеровує інших суспільних суб'єктів; в) залучення усіх заінтересованих сторін до управління, завдяки чому підвищується легітимність, ефективність та результативність управлінського процесу.

Модель нового врядування не скасовує такого виду управлінської діяльності, як публічне адміністрування, яке було і залишається професійною складовою процесу управління. Але ключові функції: визначення напрямку розвитку, прийняття і впровадження загальнозначущих рішень, вироблення і здійснення публічної політики, що завжди були прерогативою насамперед виконавчої, а також законодавчої гілок влади, – тепер, в умовах нової моделі врядування все більше переходять до суспільства. Нова парадигма виходить із необхідності “роздержавлення” управлінських функцій, задіяння в управлінському процесі усіх зацікавлених сторін: уряду, бізнесу, громадянського суспільства, інших суспільних суб'єктів – в інтересах кращої керованості, вищої ефективності та більшої легітимності управлінської діяльності.

Термін “урядування” набуває різного значення залежно від контексту та традицій його вживання представниками управлінської і політичної наук у різних країнах. Втім, на сьогодні очевидно є тенденція до конкретизації його смислів за допомогою прикметників “політичне”, “публічне”, “нове”, “добре”. При їх уживанні важливо розрізнити три основних значення терміну “врядування”: політичне врядування як правління урядів; системне врядування як координація, суспільне впорядкування в сукупності його трьох основних моделей: ринків, владних ієрархій і мереж; нове / публічне врядування.

Поняття політичного, системного й публічного врядування при їх застосуванні до країн третього світу і нових незалежних держав набувають дещо іншого змісту та звучання і виражаються терміном “добре врядування”. Цей термін найчастіше застосовують до країн із неутвердженими демократичними режимами як нормативну категорію, що містить низку вимог стосовно відкритості та інклюзивності управлінського процесу, підзаконності, підзвітності, відповідальності суб'єктів управління, при дотриманні яких зростає як керованість суспільством, так і легітимність, а отже, й стійкість владних інституцій.

Концепція врядування має свої переваги й недоліки, а її застосування не є панацеєю, найперше в країнах, де ще не утвердилось верховенство права та інші принципи демократичного правління. Сприяння практичному впровадженню заснованої на ній нової парадигми публічного врядування вимагає вироблення критеріїв оцінювання ефективності та результативності діяльності як традиційних ієрархічних, так і нових мережевих моделей управлінської діяльності та їх гнучкого поєднання. Від цього залежатиме міцність та стійкість державних інституцій – в епоху глобалізації та звуження функцій національної держави на користь суспільства і міжнародного співтовариства.

Література

1. Колодій А. Демократичні цінності в Україні на терезах регіональних відмінностей (за результатами опитувань громадської думки) / А. Колодій // *Агора. Наука без кордонів* [Текст]. — Вип. 11. — К. : Стилос, 2012. — С. 90—106.
2. Колодій А. Ф. Демократія як умова гуманітаризації урядування (за матеріалами опитувань громадської думки населення Львівщини) / А. Ф. Колодій // *Модернізація системи державного управління та державної служби: теорія та практика* [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. Пленарне засідання (20 квітня 2012 р.). — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 5—26.
3. Fukuyama F. *State Building: Governance and World Order in the 21st Century* [Text] / F. Fukuyama. — London : Profile Books, 2005. — 186 p.
4. *Gettysburg Address, delivered by President A. Lincoln* // *Encyclopedia of American History : The American Heritage* [Text] / John Mack Faragher, gen. editor. — N.-Y. : Henry Holt and Co, 1998. — P. 355.
5. *International Social Science Journal* [Text]. — 1998. — Vol. 50. — Issue 155. — March. — P. 1—157.
6. Stoker G. *Governance as theory: five propositions* / Gerry Stoker // *International Social Science Journal* [Text]. — 1998. — Vol. 50. — Issue 155. — March (UNESCO). — P. 17—28.
7. *Public Governance* [Text] : Four-Volume Set / ed. by Mark Bevir. — [s. n.] : Sage Publications, 2007. — 1736 p.
8. Bellamy R. and Antonio Palumbo, eds. *From Government to Governance* [Text] / R. Bellamy, A. Palumbo ; *The Library of Contemporary Essays in Political Theory and Public Policy*. — Farnham (Eng.) ; Burlington (USA) : Ashgate, 2010. — 536 p.
9. Benz A. *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences* [Text] / A. Benz, I. Papandopoulos eds. — London : Routledge, 2006. — 272 p.
10. Guy Peters B. *Governance, accountability and democratic legitimacy* / Guy B. Peters and Jon Pierre // Benz A. *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences* [Text] / B. Arthur, J. Papandopoulos. — London : Routledge, 2006. — P. 29—43.
11. Heywood A. *Key concepts in Politics* [Text] : Palgrave key concepts series / Heywood, Andrew. — Houndmills, Basingstoke (England): Palgrave Macmillan, 2000. — P. 19.
12. Ibid. — P. 19.
13. Rhodes R. A. W. *The New Governance: Governing without Government* / R. A. W. Rhodes // Bellamy R. Palumbo A., eds. *From Government to Governance*: Ashgate, 2010. — [S. n. : s. p.]. — P. 4, 3.
14. Ibid. — P. 9.
15. Ibid. — P. 6.
16. Stoker G. *Governance as theory: five propositions* / G. Stoker // *International Social Science Journal* [Electronic resource]. — 1998. — Vol. 50. — Issue 155. — March. — Access mode : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00106/abstract>.
17. Ibid.
18. *European Governance. A white paper* [Electronic resource] / Commission of the European Communities (Brussels, 2001. COM(2001) 428 final). — Access mode : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

19. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration. Compendium of basic terminology in governance and public administration [Electronic resource] / United Nations : Economic and Social Council. Committee of Experts on Public Administration. Fifth session. New York, 27 – 31 March 2006. Agenda item 5. (E/C.16/2006/4). — Access mode : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>.

20. Перлін Дж. Нормативна модель ліберальної представницької демократії / Дж. Перлін, А. Колодій // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — С. 367, 368.

21. Healey J. Democracy, governance and economic policy: Sub-Saharan Africa in comparative perspective. ODI development policy studies [Electronic resource] / J. Healey, M. Robinson ; Overseas Development Institute, 1992 (Original from the University of Michigan). — [S. p. : s. n.], 2009. — 188 p. — Access mode : <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8024.pdf>.

22. Kaufmann D. Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? [Electronic resource] / D. Kaufmann, A. Kraay ; The World Bank, Public Policy Research Working Paper 4370 (WPS4370) Washington, DC. — Access mode : https://openknowledge.worldbank.org/.../4412/wbro_23_1_1.pdf.

23. What is good governance? [Electronic resource] / United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. — Access mode : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

A. Kolodiy

CONCEPT OF PUBLIC (NEW) GOVERNANCE AND ITS IMPLICATIONS FOR DEMOCRATIC AND TRANSITIONAL SYSTEMS

The analysis of Western scientific literature, pertaining to the substance and theoretical significance of relatively new concept of governance, which reflects the changes in the process of government and public administration that happened in western democracies during last decades is carried out; three major variants of its usage: “political governance” as governmental rule; “system governance” as different ways of making social order; “new public governance” as contemporary way of horizontal, networked organization of public rule and administration are offered. Some attention is paid to adaptation of this concept and terminology to transitional and hybrid systems, particularly, in the form of “good governance”.

Key words: governance, political governance, systemic governance, public (new) governance, good governance, hierarchical rule, networked governance.