

Колодій А. Ф.

*доктор філософських наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук та філософії ЛПІДУ НАДУ*

ПОНЯТТЯ І КОНЦЕПЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ ЯК НАПРЯМУ ПОЛІТИЧНИХ ТА УПРАВЛІНСЬКИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Сучасний світ, і Україна в тому числі, переживають складні часи глобальної економічної кризи. В Україні до неї додався перманентно кризовий стан практично усіх державних та недержавних політичних інституцій, які є головним механізмом забезпечення керованості суспільства, визначають його здатність або нездатність протистояти внутрішнім та зовнішнім викликам.

Тема даного повідомлення, на перший погляд, віддалена від цих гострих проблем сьогодення. Проте, тільки на перший погляд. Насправді методологічні проблеми, пов'язані з визначенням основних понять політичних та управлінських наук, допомагають дослідникам (експертам, консультантам) краще зрозуміти увесь механізм функціонування системи управління суспільством в його ієрархічному (вертикальному) та мережевому (горизонтальному) вимірах, а отже й рекомендувати більш життєздатні, несуперечливі в самих собі пропозиції щодо інституційних змін і інституційної стабілізації, що відповідають сучасним стандартам державного управління та ширше – демократичного (публічного) врядування. Втім, зміст останнього терміна нам ще належить з'ясувати.

Автор ставить перед собою завдання: 1) узгодити ключові терміни, якими ми користувались раніше, з тими, до яких усе частіше звертаємось зараз, розставивши їх “по своїх місцях” та показавши, де вони є взаємодоповнювані, а де – взаємозамінні; чому, за умови взаємозамінності, варто надавати перевагу одним, а не іншим; 2) зіставити традиційно вживану в Україні термінологію з англійською, оскільки з виходом “у світ” наша управлінська наука неминуче зазнає спорадичних, несистемних вкраплень іншомовних слів, які роблять з її поняттєвого апарату тяжкостривний *mix*, в який потрібно внести хоч деяку ясність; 3) пояснити зв'язок нової термінології з тими основними концепціями сучасної науки державного управління / суспільного (публічного) врядування, без якісного засвоєння яких навряд чи буде можливим послідовне реформування системи управління.

Увага буде зосереджена на визначенні змісту та взаємозв'язку понять: управління, врядування, адміністрування, державна (публічна) політика та на зв'язуванні пов'язаних з ними концепцій: раціональної бюрократії, нового публічного менеджменту та доброго врядування. Побіжно буде заторкнуте питання доцільності заміни у певних словосполученнях означення “державний” на “публічний” (“державна/публічна влада та політика”, “державне/публічне врядування й адміністрування”).

Мова йтиме, по-суті, про слова, які, на наш погляд, заслуговують уваги тому, що політичні та управлінські науки – дискурсивні, і якість досліджень у них великою мірою залежить від визначеності вживаних термінів. Крім того, в наш час у західній та, деякою мірою, в українській науці про управління намітилася зміна і *ἀρχή* є: *ἀρχή* *ἢ* *καὶ* *ἐπιμέλεια* *ἢ* *ἐπιτήρησις* і *ὑπεύθυνος* “контролю над...” до його розуміння як “взаємодії з...” та “скерування на...”. А перехід до нової парадигми вимагає оновлення термінологічного ряду, який має бути адаптований до її потреб і певною мірою – уніфікований (розумілий не лише в Україні).

Слід, на наш погляд, враховувати й те, що в основі західної (зокрема, англосовітської) термінології лежать латинські терміни, які є не тільки загальноприйнятими, а ще й відображають глибокі корені республіканського демократизму. Отже, перехід до їх ширшого вживання неминує змінюватиме сприйняття процесу управління суспільством та ролі в ньому держави і громадянського суспільства. Інше питання, наскільки далеко в Україні зайшло усвідомлення потреби у цих змінах та як багато людей готові бути відкритими до нового бачення проблем державного управління та шляхів їх розв'язання. Бо хоч кожна дослідницька парадигма “любить” одні та “не любить” інші терміни, але їх запровадження до широкого наукового вжитку є справою домовленості між дослідниками.

Соціальне та державне управління; державне правління і врядування; управління як адміністрування: взаємозв'язок і відмінності. Суспільство належить до саморегульованих систем. Це означає, що воно здатне підтримувати значний рівень власної упорядкованості завдяки дії певних внутрішніх чинників – стихійних (невидимих) або свідомо створених і цілеспрямовано діючих. Коли йдеться про стихійні механізми, найчастіше наводять приклад саморегулювання економіки за допомогою так званої “невидимої руки” ринку (не дуже

гуманної та справедливої, як ми в черговий раз переконаємось на прикладі нинішньої економічної кризи). Філософи пишуть про саморегулювання духовної, етнополітичної, екологічної та інших систем. Однак поняття саморегулювання не зводиться тільки до дії стихійних механізмів, які часто виявляються недостатніми, або й мають у деяких аспектах руйнівні наслідки, запобігти чи протидіяти яким люди намагаються за допомогою свідомо створених важелів та механізмів. Вони також входять в арсенал засобів, якими суспільна система здійснює саморегулювання, а їх широкий спектр забезпечує те, що ми називаємо *соціальним управлінням*.

Соціальне управління – це *свідомий і цілеспрямований вплив* на суспільну систему в цілому або на її елементи, для здійснення якого існують спеціальні управлінські підсистеми, основною функцією яких є *регулювання, управління, урядування*¹[1]. Усі ці слова є синонімами, хоч кожне з них має свої відтінки значень та вживається у певних контекстах – часом обґрунтовано, а часом і не дуже. До таких “не дуже” належить застосування терміну “управління” до соціуму як цілого, коли йдеться про його впорядкування, регулювання, і спонукання до розвитку в бажаному напрямі та в певних заданих параметрах (соціальне управління у його найширшому значенні), а водночас його вживають для характеристики управлінської діяльності у її вузькому значенні: управління як адміністрування (див. рис. 1).

Головною (хоч і не єдиною) управлінською підсистемою, яка перетворює суспільство у різновид саморегульованих систем, донедавна вважали *державу*, або ширше – *політико-адміністративну систему*, функціями яких є збереження, впорядкування, стабільне функціонування та розвиток суспільства у певному (бажаному, визначеному) напрямі. Державу в даному випадку розуміємо, звісно, не як політично організоване суспільство певної країни у визначених кордонах, а як сукупність політичних структур (органів влади та підлеглих їм органів адміністративного управління), які в інших мовах (а в минулому – і в українській мові також) узагальнено називаються *урядом*, функцією якого є *урядування*.

¹ У тексті наводяться авторські формулювання змісту термінів з використанням “Словника термінів і понять з державного управління” та згадуваних нижче праць, у яких присутня та чи інша їх інтерпретація

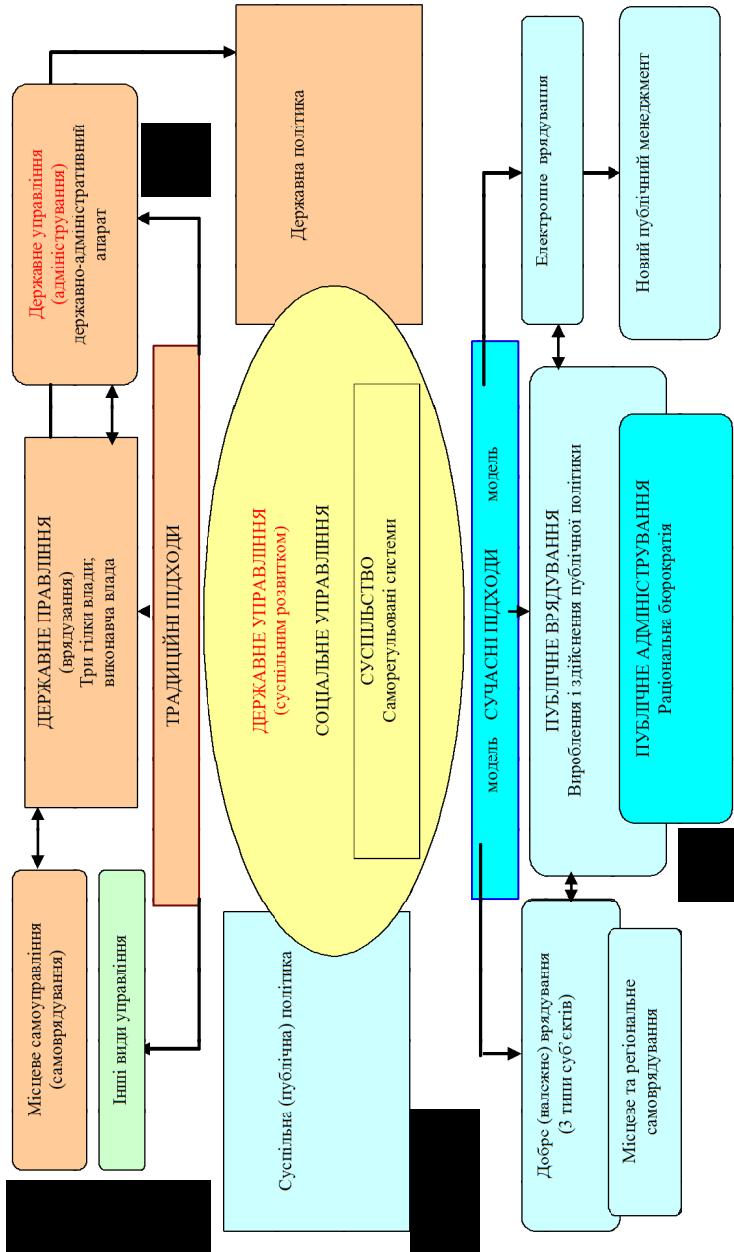


Рис. 1. Поняття і концепції врядування й адміністрування: традиційні та сучасні підходи

В англійській мові – це *government*, іменник, яким позначається і інституція, і процес. Втім, поряд з ним в останні два-три десятиліття на Заході інтенсивно утверджується інше, нове поняття врядування – “*governance*”, яким позначають *тільки* процес, причому – переважно у його горизонтальному, мережевому вимірі [2, 3]. У новому значенні „врядування стосується не структур, а практики” (Б. Джесоп). У контексті моделей “*доброго*”, “*нового*” врядування тощо ця концепція робить акцент на взаємовідносинах, процесах, формальних і неформальних мережах, на способах розв’язання проблем, намагається знайти поліцентричні та мінімально ієрархізовані форми ефективного, але водночас – гнучкого регулювання суспільних процесів із залученням приватного та громадянського секторів суспільства [4, 5]. Певною мірою, вона кидає виклик політичній владі як єдиному центру прийняття рішень, стверджуючи можливість (особливо в глобальному вимірі) “врядування без уряду”.

Фахівці наголошують, що нове значення терміна врядування (*governance*), хоч і з’явилося в широкому вжитку недавно, має глибокі історичні корені (В. Делла Сала посилається, зокрема, на його вживання у Франції ще у XIII ст.) В українській мові це слово також не нове, але дещо призабуте, оскільки в радянський період було витіснене словом “правління”, аналогом російського “правления”. Українською мовою “врядувати” – значить “чинити ряд”, тобто, впорядковувати, організовувати й досягати поставлених цілей. Уряд, врядування, урядовець, урядник – поняття, дуже важливі для українського суспільного життя та свідомості, і дуже прикро, що сьогодні доводиться про них говорити мало не як про запозичення з англійської мови.

Причин тому є декілька. По-перше, це втрата державності і послуговування політико-управлінським лексиконом тих країн, у столицях яких зосереджувалась влада над Україною. По-друге, це спадщина комуністичних часів з її змішанням партії з державою, політичного управління з адміністративним та претензією на “управління суспільним розвитком на основі пізнаних законів”. По-третє, це об’єктивний процес диференціації суспільств, держав, а відтак і тих систем, що займаються їх управлінням/регулюванням/врядуванням.

Організаційне відокремлення гілок влади привело до того, що урядом у багатьох мовах (але не в американському варіанті англійської) найчастіше називають виконавчу владу (чи ще вужче –

кабінет міністрів), який найбільш безпосередньо зайнятий урядуванням у загальносуспільному масштабі. Урядові підпорядкована більша частина адміністративно-управлінського апарату будь-якої країни, а тому уряд разом з цим апаратом, а також органами місцевого самоврядування ще інколи називають публічною (тобто суспільною, громадською) адміністрацією (цей термін, зокрема, прижився Польщі, хоч на наш погляд він, попри свою демократичність, з теоретичного погляду не є виправданим). Проте, якщо адміністрування лежить в основному на уряді та на адміністративно-управлінському апараті, то *врядування* залишається справою усіх гілок влади, кожна з яких має свої повноваження і несе свою частку відповідальності за наведення ладу в суспільстві, його впорядкування, оптимальне функціонування і розвиток у бажаному напрямі, а також – відповідно до нових підходів – на інших важливих сегментах суспільства (бізнесі, громадянському суспільстві) (див. рис. 1 і 2).

Урядування здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напрямку розвитку, прийняття і впровадження загальнозначущих для даного рівня *рішень*, які на загальнонаціональному рівні завжди мають політичний характер.

Питанням розмежування політичних та адміністративних аспектів управлінської діяльності в Україні надається чимало уваги. Термін „врядування” набуває усе більшого розповсюдження – як у його традиційному, так і в новому значенні. Особливо це стосується молодих науковців та особливо тих із них, хто займається питаннями регіонального, міського і загалом місцевого урядування [6 – 8]. Дослідники пишуть про “форми врядування”, “інституції врядування”, “механізми врядування”, аналізують політику “як боротьбу за владу” (politics”) і як “процес урядування” (policy). Учасники різноманітних програм і проєктів вживають цей термін у таких словосполученнях, як (державне) врядування, місцеве (само)врядування, муніципальне врядування, врядування в містах, електронне врядування, конституційне врядування, народне врядування, студентське врядування, глобальне врядування. Проте, рівень консенсусу щодо змісту і контексту названих термінів залишається ще на дуже низькому рівні. Це показали, зокрема, й дискусії 2006 – 2008 рр. в НАДУ та її регіональних інститутах під час структурного реформування академії та внесення змін до навчальних планів, у тому числі й у зв’язку із запровадженням спеціальності “публічне адміністрування”.

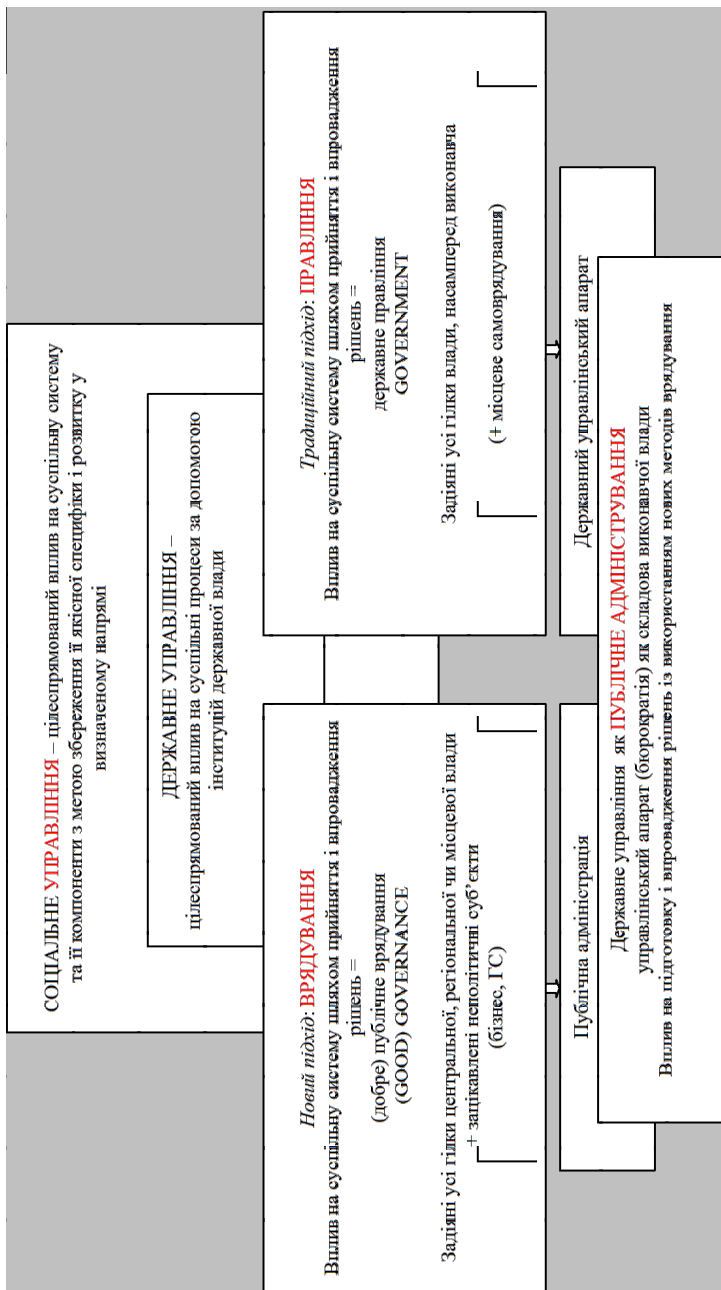


Рис. 2. Поняття і концепції врядування й адміністрування: традиційні та сучасні підходи

Якщо звернутися до наших традиційних підходів (див. верхню частину рис. 1), то, як уже зазначалось, поняття *врядування* зазвичай замінювалось поняттям (державного) *правління*. Друге є синонімом першого, з тією різницею, що в ньому присутні моменти владного панування та ієрархії, тоді як перше містить конотацію горизонтальної взаємодії, співпраці та скеровування. Один із визнаних авторитетів в сучасній західній науці про врядування Б. Гай Пітерс закликає подумати про врядування як скеровування суспільного розвитку у тому ж самому значенні, що й скеровування човна. “Етимологічно, як і практично, – зазначає вчений, – ми можемо думати про врядування, як про завдання скеровувати економіку та суспільство за допомогою певних колективних важелів” [4, с. 27].

І правління, й урядування відрізняються від управління (у вузькому сенсі, як адміністрування) тим, що “правителі”, хто б ними не був – від фараона до трьох гілок демократичної влади і громадянського суспільства), ухвалюють рішення, тоді як управлінців наймають для їх імплементації. Серцевиною правління/врядування є вироблення, ухвалення і впровадження заснованих на певних цінностях і наповнених відповідним змістом курсів публічної (державної) політики, поза межами якої воно втрачає зміст, залишаючись порожньою шкаралупою. Про важливість політики як основи будь-якого врядування говорить такий приклад. У 2007 р. SIGMA – спільна ініціатива Організації європейського співробітництва та розвитку ЄС – провела додаткову оцінку *врядування* в Україні. На перше місце в структурі поданого за результатами перевірки аналізу була поставлена “система розробки державної політики” (*public policy*), а вже після цього йшли адміністративно-правова система, державна служба, система державних закупівель та інше [9].

Не дивно, що загальна оцінка цієї першої складової загалом була негативною². Адже останнім часом, як влучно зауважив німецький аналітик, керівник Фонду Аденауера в Україні Ніко Ланге, в державі функціонує “політика без політики”. Політичні діячі найвищого рангу “не шукають якнайкращих шляхів розв’язання проблем свого суспільства. Вони не роблять політику” [10]. За таких умов управління виступає функцією політичної

² В звіті зазначалося, що труднощі, які у 2006 р. “теоретично передбачалися у цій сфері, перетворилися на практичну проблему. Нині нові кола процесу прийняття рішень в Україні є нечіткими, незрозуміло — хто повинен приймати те чи інше рішення, як і чому. Конфлікти між колами повноважень посилюються кожного дня, послаблюючи авторитет держави і принцип верховенства права, у той час як система розробки політики залишається здебільшого заблокованою” (курсив наш – А. К.)

боротьби та розглядається її учасниками хіба що як засіб здобуття влади та збагачення, а питання про те, чи “залишиться країна”, якою ще потрібно буде управляти після здобуття влади, нікого з них не турбує.

Повертаючись до термінології, зазначимо, що на пострадянських теренах щодо цієї (недооцінюваної наразі) діяльності – врядування як вироблення та впровадження рішень – закріпився термін “*державна політика*”, тоді як у більшості країн зі стійкою й тривалою демократичною традицією використовують поняття “*публічна*”, тобто “суспільна політика”. Так само говорять про *публічну владу, публічне врядування й публічне адміністрування*. Ці поки що незвичні для нас словосполучення з’явилися паралельно з утвердженням республіканської форми правління. Оскільки рес-публіка дослівно – “справа народу”, то саме цій “публіці”, тобто народові мають служити і бути підпорядковані усі державні служби та політика, яку вони проводять. То ж зміст слова “публічний” у цих випадках зовсім не зводиться до “відкритості”, як у нас переважно вважають. Якщо є потреба в перекладі, то в цих випадках доцільніше вживати слова “суспільний” чи “громадський”. А найкраще, на наш погляд, залишити названі словосполучення з означенням “публічний” у їх латинимовному варіанті, відомому ще з часів Стародавнього Риму, і домагатися їх поступового їх перетворення на норму слововжитку в суспільних науках – паралельно з освоєнням нових концепцій сучасної теорії управління.

Якщо дотримуватися історичного підходу (найзручнішого для схематичного опису зміни концепцій і практики), то йдеться про зміну трьох парадигм в теорії управління. З кінця ХІХ ст. до 40-х – 50-х років ХХ ст. панувала концепція “*раціональної бюрократії*”; у 60 – 70-х роках їй на зміну прийшла концептуальна модель “*нового публічного менеджменту*”, а з 80 – 90-х років інтенсивно впроваджуються підходи “*нового*” чи “*доброго врядування*” (“*governance*” та “*good governance*”). Можна сказати, що жодна з них не тільки не стала надбанням управлінської практики в Україні, але й не отримала належної (систематичної, з перекладами джерел, необхідними дискусіями) теоретичної розробки. Цим, значною мірою, визначається, на наш погляд, теоретико-методологічна слабкість багатьох кандидатських дисертацій з державного управління.

Зміна парадигм в теорії управління: від концепції раціональної бюрократії до “нового публічного менеджменту” і “доброго врядування”. Переваги західного варіанту сучасної системи управління, в основі якої – раціонально організована та ефективно діюча бюрократія, сформульовані німецьким соціологом та істориком М. Вебером [11, с. 56 – 62].

Для раціональної бюрократії як ідеального типу, за Вебером, характерний професіоналізм службової діяльності; політична (ціннісно-ідеологічна) нейтральність; функціональний поділ праці; жорстка службова субординація; чітка регламентація управлінського процесу; службова дисципліна; стабільність соціального статусу та визначеність умов просування по службі. Службовці отримують гарантії успішного просування по ієрархічній драбині в залежності від досвіду і знань, не визнають втручання в свою діяльність на підставі будь-яких ціннісних орієнтацій. Усе це робить їх людьми з розвиненим почуттям честі та гідності, високим рівнем корпоративної свідомості та відповідальності, а також виводить за рамки службових відносин будь-які особисті стосунки, емоції, а відтак – унеможливорює конфлікт, забезпечуючи злагоджену роботу раціонально організованої управлінської машини [11, 12].

Раціональна бюрократія, що є втіленням потреби в організації та впорядкуванні, формується на засадах професіоналізму і меритократії, корінним чином відрізняється від традиційної бюрократії, яку Вебер називав “патримоніальною”. Особливостями патримоніальної бюрократії були (а в багатьох менш розвинених країнах зберігаються й донині) такі риси: чиновників призначає володар (цар, король і т.д.) зі свого кола, на засадах особистої відданості, і вони відповідальні тільки перед ним. Патримоніальна бюрократія не може діяти, не озираючись на керівника. В її розпорядженні немає формальних правил, а тому у відносинах панує інтриганство та намагання вислужитись перед “начальством” будь-якими методами. Їй властиві ірраціональність та повна залежність від патрона.

На рис. 3 показано, що раціональна бюрократія сформувалась у західноєвропейських країнах у нові часи, спочатку шляхом перетворення королівського двору на королівську службу, а пізніше – з королівської служби на *публічну службу*. Вона розвивалась паралельно із становленням демократії, хоч між цими двома способами суспільної організації були й значні суперечності. Як виявилось, демократія попри всі загрози та небезпеки бюрократизації, не могла успішно функціонувати без сучасної бюрократії. Цим визначалася, зокрема, велика популярність Вебера у США в першій половині ХХ ст. Проте, країни, які нині перебувають у процесі демократизації, ще не пройшли стадію раціоналізації управлінського апарату і над ними тяжіють стереотипи патримоніальної адміністрації, успадковані від попередніх епох. Створення публічної служби сучасного зразка тут часто наштовхується на стереотипи минулого і набуває викривлених форм або попросту – гальмується.

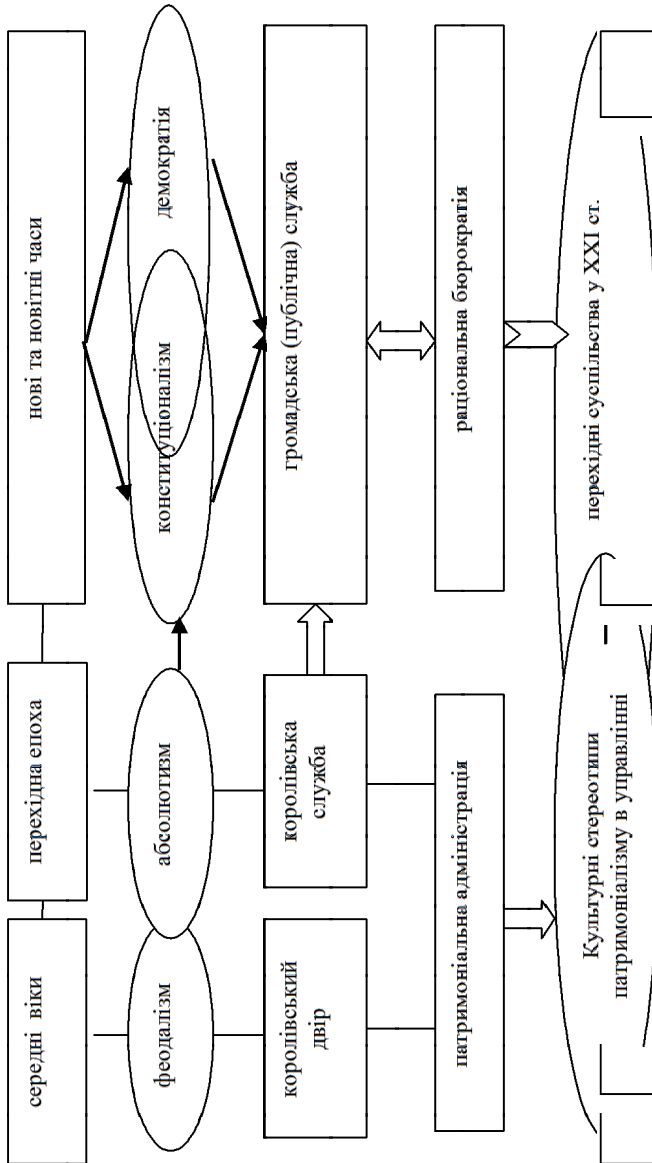


Рис. 3. Перехід до раціональної бюрократії (за М. Вебером)

Який з цих типів адміністрації: раціональна та патримоніальна – ближча для системи державного управління в Україні? Це питання доволі складне, оскільки за 17 років незалежності до реформування управлінського апарату на засадах раціональної бюрократії у наших реформаторів справа так не і дійшла, хоч адміністративна реформа була задекларована ще 1998 року. Допомогти дати відповідь на нього могла б, очевидно, *концепція неопатримоніалізму*, яку опрацьовує стосовно України харківський політолог О. Фісун (щоправда як характеристику режиму, а не управлінського апарату) [13].

У посткомуністичних суспільствах під впливом минулих стереотипів переважає тенденція до надмірної політизації державної служби, невиправданого суб'єктивізму керівників при оцінюванні роботи державних службовців, з одного боку, та до спотворення принципів стандартизації та регламентації управлінського процесу. Як зазначає представник польської державної служби К. Кристовскі, створення і функціонування управлінського апарату в Польщі базується нині на концепції ідеальної бюрократії, “незважаючи на те, що [вона] була створена Максом Вебером на початку минулого століття”. Це, на його думку, призводить до “потужних побічних ефектів” негативного характеру. “Механізми, задіяні у Польщі, значною мірою викривляють цю концепцію, залишаючи в ній величезний формалізм, організаційний офіціоз і принцип незалежності службовця від політичних лідерів”, коли “спроба заміни навіть слабого працівника є наперед приречена на невдачу і оскарження з політичною мотивацією” [14, с. 148].

Проблема знаходження “золотої середини” між формальними вимогами теоретичної моделі “раціональної бюрократії” та сучасних концепцій “демократичного врядування” стоїть перед усіма перехідними суспільствами, які, з одного боку, мають подолати непомітність та інші пережитки патримоніалізму, а з іншого, уникнути небажаних наслідків панування непідконтрольної суспільству бюрократії (починаючи від байдужості чиновників до суті виконуваної роботи і закінчуючи всюдисущою корупцією).

З 60-х років ХХ ст. у західній соціальній науці все більше утверджувався критичний напрямок оцінки ролі бюрократії та бюрократизації суспільного життя, йшли інтенсивні пошуки шляхів подолання негативних наслідків бюрократизації, які часто є зворотною стороною тих її позитивних впливів, про які писав Вебер. Ці пошуки привели до появи такої більш відкритої та гнучкої моделі врядування й адміністрування як “новий публічний менеджмент” (НПМ), що набув

розповсюдження в останні десятиріччя ХХ ст. насамперед у США, Великій Британії, Канаді, Австралії та Новій Зеландії. Прихильники цього підходу піддали критиці ідеї М. Вебера щодо бюрократії і запропонували використати в державному управлінні стимули й механізми бізнес-менеджменту, який замінює регламентацію конкуренцією, свободою та переконанням. Для НПМ властиві спроби використання напівприватних фірм та організацій як партнерів держави в наданні управлінських послуг населенню, які залучаються до співпраці на контрактній основі.

Як приклад цього підходу, можна навести рекомендації щодо змін у державному управлінні в напрямі менеджеризму, запропоновані Д. Осборном та Т. Геблером у популярній у 90-і роки книзі “Перевинахід уряду: як підприємницький дух трансформував державний сектор”, які були сформульовані у вигляді 10 наступних принципів [15, с. 302]:

1. Сприяйте змаганням між тими, хто надає послуги.
2. Уповноважуйте громадян, передаючи контроль від бюрократії до громадськості.
3. Вимірюйте виконання функцій, зосереджуючись не на затратах, а на результатах.
4. Керуйтеся цілями, а не правилами та інструкціями.
5. Трактуйте клієнтів як споживачів і пропонуйте їм вибір – між школами, між навчальними програмами, між житловими варіантами.
6. Запобігайте проблемам до того, як вони виникли, а не пропонуйте послуги після цього.
7. Заробляйте гроші, а не просто їх витрачайте.
8. Децентралізуйте владу і створіть учасницький менеджмент.
9. Надавайте перевагу ринковим механізмам над бюрократичними.
10. Мобілізуйте усі сектори – державний, приватний і громадський – для вирішення проблем громади.

У принципі, саме звернення до методів бізнес-менеджменту, як вихід для молодих демократій, пропонує К. Кристовскі, який у цитованій вище праці пише: “Чому ж не застосувати щодо нього [держслужбовця] ті ж принципи оцінки і мотивації, як і до працівників бізнесу? Час починати переймати досвід, який мають за собою фірми з працевлаштування. Це дозволить публічним інституціям (власниками яких є всі) функціонувати ефективніше, краще співпрацювати з фірмами і клієнтами” [14, с. 158].

За визнанням дослідників, НПМ приніс значні вигоди: функціонування урядів стало більш відкритим та зрозумілим,

покращилась якість управлінських послуг, підвищилась продуктивність у роботі служб. Проте, як це зазвичай буває, “новий публічний менеджмент” викликав до життя деякі нові проблеми, такі, як подорожчання надання послуг населенню, ускладнення проблеми підзвітності та відповідальності тощо.

Іншим шляхом пішли розробники концепції “доброго (належного) врядування” (див. нижню частину рис. 1). Вони врахували тенденцію до надання усе більшої ваги такому суб’єкту врядування як громадськість, особливо в країнах, які ставали на шлях демократії. Наголос було зроблено на тому, що при реформуванні державної служби потрібно йти на розширення кола суб’єктів управлінського процесу, залучення до нього структур громадянського суспільства та бізнесу, налагодження інформаційно-комунікативної взаємодії з соціумом задля врахування наявних запитів і надання більш якісних послуг. Тим самим *добре врядування* наближається до суспільного *самоврядування*, а також до моделі так званої “*деліберативної*” або “*дорадчої*” демократії [16]. Перший термін із цих висловів дещо незручний в україномовному контексті, але другий – дуже не точний: адже йдеться не про те, що громадськість та бізнес дають тільки поради, а про те, що вони є прямими учасниками скеровування суспільства на задані цілі і беруть повноцінну участь у виробленні та ухваленні рішень.

Концепція *доброго врядування* наповнює поняття *врядування*, яке й само по собі не обмежується “державним управлінням як адмініструванням”, гуманітарною та соціальною складовою (В. Г. Бодров). Вона по-новому формулює принципи та критерії належного врядування: це не лише впорядкованість і раціональність, не лише ефективність, підзвітність і підконтрольність, але й відкритість, доступність (інклюзивність), чутливість до вимог громадян, їхніх потреб і запитів, а отже – справедливість.

Добре врядування – демократичне врядування. Саме демократичним режимам властивий наголос на суспільному саморегулюванні, тоді як недемократичні системи роблять акцент на наведенні порядку державою.

Поворот до “нового врядування”, яке є більш ємким (і демократичним) терміном, відбувається нині доволі інтенсивно у межах багатьох міжнародних структур, які керують різноманітними проектами та випускають відповідну літературу – від ЄС до ПРООН та Комісії ООН з впровадження цієї моделі в країнах Азії та Тихоокеанського регіону (UN ESCAP). Пояснюючи концепцію “доброго (належного) врядування”, фахівці з цих організацій слушно підкреслюють її зв’язок

із прийняттям і впровадженням рішень за багатосторонньою участю. Додавання до “врядування” прикметника “добре” (“належне”, “нове”) означає, що йтиметься не тільки про належне функціонування управлінських структур як таких, а й про залучення до врядування бізнесу та громадянського суспільства, про таку собі тристоронню модель, “управлінський трикутник”, хоча й з “нерівними сторонами” [17, 18].

Отже, йдучи шляхом підвищення демократичності та ефективності адміністративного апарату, сучасні демократичні країни розв’язують суперечності, засадничо притаманні бюрократії як системі державного адміністрування. А науковці допомагають цьому процесові, розробляючи нові концепції та поняття. Українським дослідникам потрібно також активніше долучатися до цього процесу. Адже нові концепції врядування цілком відповідають спрямуванню політичної та управлінської думки в Україні, яка шукає виходів із глухого кута безконечних криз, у який завели Україну її теперішні керманічі.

Література

1. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. – Вид. друге, доповнене й перероблене. – К. : Центр сприяння розвитку державної служби, 2005. – 251 с.
2. Debating Governance: Authority, Steering, and Governance / Ed. By Jon Pierre. – New York: Oxford University Press, 2000. – 264 p.
3. Stoker G. Governance as Theory: Five Propositions // International Social Science Journal. – 1998. – № 155. – P. 17 – 28.
4. Пітерс Б. Гай. Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. Матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців. (15 – 17 червня 2005 р., м. Київ). – К.: К.І.С., 2005. – С. 27 – 34.
5. Della Sala V., “The Unequal sides of a triangle – democracy, governance and civil society” / In: Carlo Ruzza and Vincent Della Sala. Governance and civil society in the European Union: Normative Perspectives. – Manchester: Manchester University Press, 2007. – P. 1 – 10. (Рос. переклад: Делла Сала В. Неравные стороны треугольника: демократия, гражданское общество и управление // Политэкс (Политическая экспертиза) // <http://www.politex.info/content/view/86/30/>).
6. Лендшел М. О. Теорія “доброго врядування” як інструмент оцінки рівня демократичності управління в регіонах України (на

прикладі Закарпатської області) // http://www.library.ukma.kiev.ua/e-lib/NZ/NZV57_2006_polityk/09_lendel_mo_abstract_ukr.pdf.

7. Лендєл М., Конопльова І. Регіональне врядування та демократія // <http://www.smbusiness.uzhgorod.ua/filelib/sou/p11.pdf>.

8. Бейко О.В. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів // <http://www.academy.gov.ua/ej1/txts/Beyko.htm>.

9. Оцінка врядування в Україні. За матеріалами оцінювання SIGMA1. (Доповнення. Лютий 2007 р.) // Бюрократ, 2007. – № 8/9 (43/44). – 20 лип.

10. Ланге Н. Політика без політики // Українська правда. – 2009. – 29 січ. // <http://pravda.com.ua/news/2009/1/29/88713.htm>.

11. Вебер М. Бюрократия // Классики теории государственного управления: американская школа / под. ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 800 с.

12. Трегубов М.В. Бюрократия в механизме государства // Научно-иссл. журнал Северо-западной академии государственной службы. – 2005. – № 2. – С. 62; <http://www.szags.ru/download.phtml?filename=files/files/193625.pdf&name=Tregubov.pdf>.

13. Фисун А. А. Демократия, неопатримониализм и глобальные трансформации. – Харьков: Константа, 2006. – 352 с.

14. Кристовскі К. Адміністративні еліти і ефективна держава // “Г” . – 2006. – Ч. 45: У пошуках втрачених еліт. – С. 146 – 151; <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/krystowski.htm>.

15. Hague R. and Harrop M. Comparative Government and Politics. An Introduction: 6th Edition. – Palgrave MacMillan, 2004. – 355 p.

16. Колодій А.Ф. Процес деліберації як складова демократичного врядування // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: Матеріали науково-практичної конференції (4 квітня 2008 р., м. Львів). – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – С. 106 – 110.

17. Що є належне врядування? / Європейська Україна, Український просвітницький інститут // <http://upi.org.ua/load/0-0-0-117-20> [doc].

18. Smismans, Stijn. New Modes of Governance and the Participatory Myth. European Governance Papers (EUROGOV) No. N-06-01 // <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-06-01.pdf>.