

*Валерій Тертичка*

## **ВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ: ЯК ДОСЯГТИ СТІЙКОСТІ РІЗНОМАНІТТЯ У ВЗАЄМОДІЇ**

*Мета дослідження: розглянути і охарактеризувати поняття «врядування» у значенні: суспільне, системне, належне, електронне (цифрове), мережеве врядування тощо для досягнення стійкості різноманіття у взаємодії під час післявоєнної відбудови країни.*

*Ключові слова: врядування, суспільне врядування, системне врядування, належне врядування, мережеве врядування, стійкість різноманіття у взаємодії*

Урядування (governance) – процес здійснення органами влади своїх функцій для реалізації суспільної політики. (Врядування чи урядування – це зрештою лише філологічне питання. І переклад з англійської однозначний: governance – врядування.)

Термін governance (врядування), що увійшов у широкий ужиток на Заході з 1980-х, хоча ще президент США А. Лінкольн говорив про демократію як «government of the people, by the people, for the people», він поєднував обидва значення слова government [1]. І переклад українською міг бути таким: «уряд, створений народом, що здійснює урядування силами народу і для народу» (переклад автора).

«Урядування (governance), – зазначає Дж. Стоукер, – стосується нових методів і форм правління і особливо – змін у значенні правління (government)» [2]. Ще в 1998 р. один із номерів журналу International Social Science Journal був присвячений питанням «урядування» [3]. І окрім статті Дж. Стоукера, заслуговують на увагу праці «Сучасне врядування, вчора і сьогодні: з'ясування деяких питань на основі французької урядової політики» (Ж.-П. Годен), «Урядування і наука: ринкоподібні методи управління суспільством і виробництво знань» (А. Кейзенсіджіл), «Належне використання врядування в міжнародних відносинах» (М.-К. Смаутс) тощо [3].

Дослідники М. Яковлев і Н. Гутнік вважають, що «в англійській мові, як і в українській, поняття «урядування» напрямку пов'язане з поняттям «урядом» і використовується переважно на позначення способів діяльності уряду, навіть «стилю» (англ. manner) цим процесів» [4, с.31] Автори дещо однобоко трактують термін «урядування» і не розглядають його з позицій, наприклад, місцевого самоврядування. Трактовка авторами, що «Німецькою мовою це поняття передається англіцизмом governance...» [4, с. 31] заслуговує на увагу [5].

Слід погодитися з вищезазначеними авторами: «У французькій мові, порівняно до німецької, ситуація відрізняється, оскільки англійський вихідний концепт *governance* є історичним запозиченням з французької і в обох мовах в основі слова лежить дієслово, що стосується управління, впорядкування та скеровування суспільних справ...Французький науково-управлінський дискурс навколо поняття «врядування» також враховує важливість залучення широкого кола акторів до ухвалення рішень та відкритість і демократичність (в широкому сенсі) процесів керування організаціями та спільнотами. Нарешті, україномовний досвід вживання поняття «урядування» містить у собі ідеологічні та культуральні компоненти, притаманні вихідному англійському дискурсу, а також німецькому та французькому» [4, с. 31].

Термін *governance* потрапив до англійської мови з французької (від дієслова *gouverner*) до французької, як мови романської, зі спільного предка – латини. В латині є дієслово *gubernare* і означає управляти, керувати, скеровувати тощо. Також у грецькій є *κυβερνάω*, що означає «керувати» і від якого ми маємо термін «кібернетика».

Дослідниця А. Колодій виокремила три «способи вживання» по відношенню до концепції «врядування», а саме: політичне врядування як «правління уряду, виконання ним своїх функцій», системне врядування як «різні способи суспільного впорядкування» і публічне або нове врядування як «сучасний тип горизонтальної, мережевої організації управління суспільством» [6, с. 1].

Розглянемо, спираючись на дослідження А. Колодій [6, с. 4-6] термінологічне визначення врядування (*governance*).

1. Урядування як процес здійснення влади і прийняття рішень, діяльність уряду (*government*), і українською мовою можна передати як «правління». Це є традиційне вживання терміну в системі влади – правління «згори – вниз». Парадигма «правління-урядування» видозмінюється у бік «урядування» завдяки участі громадянського суспільства й горизонтальнішому процесу прийняття рішень, але ризик політизації є достатньо суттєвим. А. Колодій пропонує назвати це «політичним урядуванням» [6, с. 5]. Побажаємо успіхів політологам у дослідження «політичного урядування».

2. Урядування як суспільне або системне урядування – *governance* – управлінська діяльність. Ґрунтуючись на суспільній координації: колективні дії через колективно прийняті рішення в горизонтальному вимірі. Тобто існує можливість «урядування без уряду» (*governance without government*) [7]. Суспільне урядування (*public governance*) означає, що влада – це лише одна з організацій, що беруть участь у процесі врядування. Варто погодитися з А. Колодій, що суспільне урядування (*public*

governance) «за означенням є ширшим від «політичного врядування» (government) і, до того ж, друге є складовою частиною першого» [6, с. 59].

Саме на такому контексті розуміння governance як суспільне врядування ми і зосередимо увагу. Таке врядування можна ще назвати «системне врядування».

Суспільне врядування у цьому значенні містить низку моделей і алгоритмів дій різних суб'єктів які впорядковані завдяки системності самого врядування. Такими суб'єктами можуть бути: ринки (попит-пропозиція, ціни, неспроможності ринку тощо); владні ієрархії – бюрократію (владні структури, механізми управління, неспроможності влади тощо); Мережі й мережеве врядування/самоврядування як «сплетіння» інституцій з неформальними оргструктурами і взаємовідносинами рівних (інститути громадянського суспільства, волонтерство, благодійність тощо).

3. Урядування у вузькому розумінні – самоуправління на основі мережевого врядування, горизонтальних зв'язків і координації, мінімізація владного впливу і максимізація ролі позавладних стейкхолдерів. Це намагання «врядувати без влади» (governance without government). Активізація інституцій громадянського суспільства, лідерів громадських думок, розповсюдження волонтерства, соціальних мереж тощо створюють «новий алгоритм» прийняття рішень в якому аутсайтери (у класичному розумінні вироблення політики) стають драйверами процесу вироблення політики. Влада є лише одним із учасників процесу політики і в «мережевому врядуванні» (network governance) вона не є «спицею» для вироблення мережевої політики або мережування-плетіння, а лише «ниткою» яку «тягнуть» у відповідному алгоритмі. Основна вимога до влади – створення належних умов або інституційно-правових рамок і «не перешкоджання» (правове, бюрократичне, інституційне тощо) для «ключових творців» стратегій і політики. Також суттєву роль у врядуванні відіграють саморегулятивні процеси і організації та м'які компетенції установ і компетентності управлінців (soft skills).

Домінування мережевого врядування притаманне країнам з активним реформування суспільних процесів в умовах глобалізації, війни та трансформації національної держави – як в Україні, наприклад. Таке мережеве врядування (network governance) є складником суспільного врядування (public governance). Його часто ще називають «новим врядуванням».

Спробами системно поєднати мережеве врядування і суспільне врядування є виокремлення належного врядування (good governance), чутливого врядування (sensitive governance), цифрового врядування (digital governance) тощо. Такі концепти заслуговують на увагу і коротко будуть охарактеризовані згодом. Причиною цього є взаємопоборювання і компроміс як процес між владою і суспільними мережами.

Щодо належного врядування, то навіть у Вікіпедії для широкого загалу зазначено, що належне урядування (good governance) – одна з трьох основних концепцій (поряд із традиційним врядуванням та новим державним врядуванням) концепцій управління у публічному секторі. Під «врядуванням» розуміється процес прийняття та реалізації певних рішень. Належне врядування означає прийняття рішень та вживання дій, що характеризуються: залученням усіх зацікавлених сторін, верховенством права, прозорістю, реагуванням на соціальні потреби, прагненням до консенсусу, врахуванням голосів меншин, ефективністю, а також загальноновизнаною відповідальністю перед суспільством [8].

Загалом належне врядування має вісім основних характеристик: участь, орієнтація на консенсус, відповідальність (підзвітність), прозорість, належне реагування, ефективність і результативність, рівність і врахування інтересів, відповідність принципу верховенства права.

Це означає, що мінімізовано корупцію, враховано погляди меншості та голос незахищених верств населення почуто для рішень. Встановлення стандартів і стимулювання управлінців до реалізації суспільних інтересів. Основою принципів належного врядування – реальна реалізація владою на всіх рівнях рішень, оскільки вони захищені від порушень громадським контролем, виконавчим контролем системи органів юстиції, судовою владою і парламентським контролем.

Біла книга Європейського врядування містить п'ять принципів дієвого врядування: відкритість, участь, підзвітність, дієвість, злагодженість [9].

Спираючись на базові принципи належного врядування:

- забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування;
- відкритості і прозорості;
- доброчесності й етичної поведінки;
- дієвості, компетентності і спроможності;
- інноваційності та відкритості до змін;
- стійкості та довгострокової орієнтованості;
- поваги до прав людини та культурної різноманітності;
- забезпечення соціальної згуртованості та підзвітності,

для нас важливим є пункт про стійкість різноманіття у взаємодії під час післявоєнної відбудови країни.

Отже, врядування (governance) ми розглядаємо:

1) урядування як процес здійснення влади і прийняття рішень, діяльність уряду (government), і українською мовою можна передати як «правління» – традиційне розуміння. Його ще називають «політичним врядуванням»;

2) урядування як суспільне або системне урядування (public governance) означає, що влада – це лише одна з організацій, що беруть уч-

асть у процесі врядування. Ринки, владні ієрархічні структури і мережі є ключовими факторами врядування.

3) мережеве врядування (*network governance*) – самоуправління на основі мереж, горизонтальних зв'язків і координації з мінімізацією влади і максимізацією позавладних стейкхолдерів. Це «врядування без влади»

Саме друге і третє означення врядування є у фокусі уваги цієї праці.

Належне врядування (*good governance*), нове врядування (*new governance*), чутливе врядування (*sensitive governance*), цифрове врядування (*digital governance*) тощо – це спроби системно (завдяки нормативним стандартам) поєднати мережеве і системне врядування під загальною назвою суспільне врядування

У продовження, зазначимо, що в 2007 р. опубліковано чотиритомне зібрання статей у галузі врядування за редакцією М. Бевіра під загальною назвою «Суспільне врядування» (*public governance*) [10]. Особливістю цієї публікації було те, що дефініція «урядування» вживалося у поєднанні з «суспільне» (*public*), оскільки до цього в англійській літературі ми спостерігаємо окремішнє вживання термінів «урядування» і «суспільний». Перший том означеного видання присвячений теорії урядування, другий – реформі суспільного сектора (адміністративна реформа), третій – суспільній політиці, а четвертий – належному врядуванню [10].

У публікації [11] є добірка статей, написаних у 1990–2000-х щодо теорії урядування взаємодії урядування й аналізу суспільної політики в розвинених демократичних державах. Причиною поступового переходу від «правління» до «врядування», на думку авторів, є неоліберальні реформи й глобалізація. (До речі, у цей період глобалізація є універсальним поясненням багатьох трансформаційних процесів.)

На думку авторів, урядування означає заміну традиційних ієрархічних форм організації владно-суспільних відносин на горизонтальні, мережеві моделі управління суспільством. Упевненістю, що на заміну державі приходить мережева організація (*networked polity*), в якій повноваження управління делегуються специфічним інституціям, які створюються суспільними суб'єктами для виконання конкретних завдань і мають перехресне членство. Такі структури можуть діяти на національному, субнаціональному і наднаціональному рівнях (своєрідне багаторівневе врядування), залишаючи державі роль координуючої та спрямовуючої сили, яка від того стає «порожнистою» інституцією. Тобто мова йде про багаторівневе мережеве урядування, оскільки держава лише керує, а «вслушують» інші інституції, організації та об'єднання» [11]. На практиці це видозмінює взаємовідносини: держава – громадянське суспільство, оскільки влада, де-факто, секуляризується і громадянське самоуправління стає домінантним у прийнятті й ухваленні рішень. Ключовим пи-

танням залишається: чи призводить такий процес до суттєвого поглиблення демократії й широкого застосування учасницької моделі управління?

Збірник «Урядування й демократія» [12] цікавий тим, що автори статей намагалися відповісти на запитання: як сучасні моделі «мережевої політики», «багаторівневого врядування» узгоджуються і співіснують з традиційно-існуючими «демократичними стандартами». Збірник ділиться на три частини: перша – проблемні питання урядування в окремих країнах і таких, як Німеччина і Франція; друга – врядування на європейському рівні; третя – глобальний рівень врядування.

Цікавою є стаття Г. Пітерса і Дж. П'єра [13]. Автори демонструють, що зростаюча складність суспільства не дає можливості владі функціонально повноцінно виконувати свої обов'язки і саме перехід до врядування сприяє уникненню функціональному дисбалансу і перевантаженості бюрократизованої влади та уможливорює управління. Урядування, на думку авторів, покращує підзвітність, зменшує бюрократичний ріст владних структур, сприяє економічності і, загалом дієвості управління. Така модель управління як урядування стає демократичною і дієвою [13].

Спираючись на урядування як суспільне (public governance), наголошуємо, що влада це лише одна з організацій, яка бере безпосередню участь у процесі врядування. Ринки, владні ієрархічні структури і мережі є ключовими акторами врядування. І перехід виключно до мережевого врядування унеможливають два чинники – національна безпека й конкуренція.

Тобто, «ринки» й «владні ієрархії» впливають на процес урядування і позбутися цього впливу найближчим часом буде неможливо.

Ключовим у суспільному врядуванні є зменшення ролі влади як виробника політики і учасника (актора) процесу врядування. Це передовсім пов'язано з розбудовою сервісної держави (Service State) і зворотнім процесом (зменшенням функціоналу) від розростання держави. Тобто, на зміну владному повсюдному впливу, правлінню, керуванню тощо відбувається мінімізація функціонального охоплення суспільних сфер і, відповідно – виникнення управлінських прогалів або «порожнин» чи управлінських «дірок» (gaps).

Влада трансформується з ієрархізованої, бюрократизованої надбудови у своєрідну спрямовуючу оболонку для усіх акторів врядування. Де-факто відбувається десекуляризація держави і низка владних структур («владне тіло») перекочують до суспільства. «Відпадає» низка владних функцій завдяки суспільній самоорганізації, саморегулюванню і самоврядуванню. Чіткі кордони між державним, приватним і громадським трансформуються на розмите умовне розмежування з утвердженням і домінуванням категорії суспільне. Взаємодія стає всеохопною, а контроль і підзвітність і втручання суспільства у «державні справи» – майже тотальним.

Прикладом такої трансформації владних інституцій є функціонування (станом на 2022-2023 рр.) Національного агентства кваліфікацій (НАК) яке розпочало діяльність у 2019 р. і не є ЦОВВ за статусом, оскільки сформовано на паритетних засадах з представників Міністерства освіти і науки України, Міністерства соціальної політики, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні та Спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні (шість представників від державних структур і шість – від недержавного сектору). НАК підзвітний Кабінету Міністрів України і має Секретаріат. За законодавством НАК уповноважений на реалізацію державної політики у сфері кваліфікацій.

Саме трансформація владних структур і сприяє досягненню стійкості різноманіття у взаємодії під час післявоєнної відбудови країни. Адже ми на шляху до творення нового врядування – суспільного. Потужним стимулом для творення суспільного врядування є волонтерський рух. Можна бути переконаним, що як і під час російсько-української війни, так і для відбудови нашої країни саме суспільне врядування буде загальноприйнятною формою для досягнення стійкості різноманіття у взаємодії. Ця стійкість – це баланс основних акторів врядування.

**Висновки.** Характеристика врядування переконує нас у правильній орієнтації щодо суспільного врядування, де влада – це лише одна з організацій, що беруть участь у процесі врядування. Ринки, владні ієрархічні структури і мережі є ключовими акторами такого врядування і баланс для досягнення стійкості різноманіття у взаємодії задля післявоєнної відбудови країни досягається саме завдяки суті суспільного врядування.

### **Список використаної літератури**

1. Gettysburg Address, delivered by President A. Lincoln. *Encyclopedia of American History : The American Heritage* / John Mack Faragher, gen. editor. New-York : Henry Holt and Co, 1998. P. 355.

2. Stoker G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. 1998. Vol. 50, Issue 155 (March (UNESCO)). P. 17–28.

3. *International Social Science Journal*. 1998. Vol. 50, Issue 155 (March (UNESCO)). URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113284>.

4. Яковлев М. В., Гутнік Н. В. Ідеологічні та культурні особливості концепту «урядування»: досвід української, німецької і французької мов. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Сер. «Публічне правління і адміністрування»*. 2021. Т. 32 (71), № 4. С. 31. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/22986/Ideolohichni\\_ta\\_](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/22986/Ideolohichni_ta_)

kulturalni\_osoblyvosti\_kontseptu\_vriaduvannia\_dosvid\_ukrainskoi\_nimetskoi\_i\_frantsuzkoi\_mov.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

5. Benz A. Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. P. 11–28.

6. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. *Демократичне врядування*. 2012. № 10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2012\\_10\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_3).

7. Governance without Government. Order and Change in World Politics / ed. by J. N. Rosenau, E.-O. Czempiel. Cambridge : University Press, 1992.

8. Належне урядування. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%B5\\_%D1%83%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%B5_%D1%83%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F)

9. Європейське врядування : Біла книга. URL: <https://eukraina.com/load/0-0-0-113-20>.

10. Public Governance / ed. by Mark Bevir. [s. n.] : Sage Publications, 2007. 1736 p.

11. From Government to Governance / R. Bellamy, A. Palumbo, eds. – Farnham (Eng.). Burlington (USA) : Ashgate, 2010. 536 p.

12. Benz A. Governance and Democracy. *Comparing national, European and international experiences*. London : Routledge, 2006. P. 18–29.

13. Peters G. B., Pierre J. Governance, accountability and democratic legitimacy. *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*. London : Routledge, 2006. P. 29–43.

---

*Valeriy Tertychka*

## **GOVERNANCE IN POST-WAR RECONSTRUCTION: HOW TO ACHIEVE SUSTAINABILITY OF DIVERSITY IN INTERACTION**

*The objective of the study: to consider and characterize the concept of "governance" in the sense of: public, systemic, good, electronic (digital), network governance, etc., to achieve sustainability of diversity in interaction during the post-war reconstruction of the country.*

**Keywords:** *governance, public governance, systemic governance, good governance, network governance, sustainability of diversity in interaction*