

Нормативный подход как один из способов исследования Governance

Статья направлена на раскрытие понятия Governance. В ней приводится история возникновения понятия, демонстрируются господствующие подходы к изучению Governance. Отдельное внимание уделено нормативному подходу. Это обусловлено тем, что с его помощью можно выявить то нормативное, общее, что содержится во многих документах, лежащих в основе практических политических преобразований в государствах мира. Обобщение использования Governance в каждом из подходов позволяет выявить общие черты и дать авторское определение понятия.

Ключевые слова: Governance, правление, управление, иерархия, сеть, акторы, власть, коммуникация.

С конца 1980-х гг. все чаще в гуманитарных науках употребляется понятие Governance, которое не имеет аналога в русском языке, но которое можно перевести как «руководство»¹, управление, «руление». Исторически оно возникло в XIII в. во Франции (от фр. «gouverner» – «управлять, руководить, воспитывать»², которое, в свою очередь, происходило от латинского «gubernare», что соответствовало греческому «κυβερνάω/kybernáo» – управлять судовым рулем). В XIV в. ареал распространения понятия охватывает Англию, Португалию, Испанию, а с 1478 г. оно используется для обозначения северных провинций Франции³. Возвращение в научный оборот термина Governance связывают с работой американского экономиста, лауреата нобелевской премии Оливера Уильямсона, увидевшей свет в 1979 г., «Экономика транзакционных издержек: управления контрактными отношениями»⁴ (по другим данным – с употреблением в 1976 г. в составном понятии «corporate governance» – корпоративное управление⁵. Позже понятие

Governance охватило область социологических и политологических наук. С 1990-х гг. частота употребления понятия увеличивается лавинообразно. Однако до сих пор понятие Governance является неустоявшимся, а соответственно, многозначным. Хорошей иллюстрацией этому может служить работа немецкого политолога, профессора, доктора А. Бенца (prof. Dr. Arthur Benz) «Governance – правление в сложных системах управления»⁶, в которой можно встретить следующие разделы: «Понятие Governance в институциональной экономике», «Governance как социальный порядок», «Good Governance», «понятие Governance в политических исследованиях», «Global Governance», «региональное Governance», «Governance и демократия» и ряд других.

Так что же такое Governance? На настоящий момент условно можно выделить три подхода к изучению Governance: нормативный, дескриптивный и аналитический⁷.

- Под аналитическим подходом к Governance подразумеваются анализ, в рамках которого рассматривается совокупность участвующих акторов и механизмы управления и координации, в том числе механизмы управления и координации действиями в сложных структурах.
- Дескриптивный анализ охватывает противопоставление Governance и Government, при этом под понятием Governance понимается тенденция развития современного государства в том виде как это, например, описывает понятие «корпоративного государства»: констатируется отход от форм иерархически-бюрократического управления и усиление координации посредством сетевых структур. Есть и другое, более общее, определение. В нем под Governance подразумевается способ, каким в стране, общине и т. п. осуществляется управление общественными делами, а именно метод, как осуществляющие его институты (правительство, администрация и т. д.) берут на себя соответствующую компетенцию и полномочия⁸
- Нормативный анализ связывается с нормативным применением комплекса идей и касается использования концепта Good Governance в качестве противоположного «менеджеризму» (New Public Management) или как синонима неиерархического управленческого порядка для восстановления ценностей гражданского общества и местного управления.

Последний рассмотрим подробнее. Нормативный подход к Governance можно встретить в работах, подготовленных международными организациями (объединениями) или по их заказу. Так,

например, в связи с необходимостью реформ политики помощи развивающимся странам (при этом подобная помощь часто бывает связана с определенными политическими обязательствами страны-получателя) в 1989 г. Всемирным банком было опубликовано исследование по Африке, в котором говорилось о так называемом «кризисе управления»⁹. Эта работа и дала старт сегодняшним дебатам по вопросу Governance. В ней было дано следующее определение: «Governance – осуществление политической власти в целях управления делами нации». Как пишет по этому поводу журнал «IMRacts», Всемирный банк хотел этим ни больше, ни меньше представить готовую схему «хорошего и правильного правления»¹⁰. Данное «хорошее и правильное правление» в иностранной литературе обозначается как «Good Governance». Считается, что оно проистекает из действий правительств и включает отношение к государственным и негосударственным авторам: понятие Governance подразумевает способ принятия решений в государстве. При этом Good Governance «преподносится» как «формирование устойчивой политики, направленной на борьбу с бедностью, демократия и правовое государство, эффективность и прозрачность государства, уважение, защита и обеспечение прав человека, а также сотрудничество с содружеством стран»¹¹.

Другим международным документом, представляющим для нас интерес, является «Повестка дня на XXI век», принятая в июне 1992 г. Конференцией ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро. Целью данной «повестки» являлось устойчивое развитие, особое место было уделено борьбе с бедностью. В частности в главе 23 говорилось: «главной предпосылкой для осуществления устойчивого развития является всеохватывающее участие общественности в принятии решения»¹², что представляло собой требования к форме политического управления и являлось образом «Good Governance». Несколько позже (вероятнее всего после 2000 г.) акценты сменились, и в самом концепте Good Governance вместо определения «формирование устойчивой политики, направленной на борьбу с бедностью» появилось – «устойчивое развитие и соблюдение целей развития тысячелетия (ЦРТ). В подобного рода документах можно встретить в качестве критериев Good Governance: «индивидуальность» или «борьбу с коррупцией»¹³.

В целях измерения Good Governance используется индекс «Governance Matters Index» Всемирного банка и Bertelsmann Transformation Index (BTI) фонда Бертельсманн. Первый в качестве индикаторов использует «право на участие в принятии реше-

ний и ответственность, политическую стабильность и отсутствие насилия, результативность правительства, государственную политику макроэкономического регулирования, правовое государство и контроль за уровнем коррупции»¹⁴. Второй оценивает, «какие экономические и политические трансформации были достигнуты странами на пути к демократии и рыночной экономике и содержит анализ тренда демократического развития»¹⁵. Вместе с тем в СМИ можно встретить критику обоих институтов на предмет их непредвзятости¹⁶.

Нормативной по содержанию является также представленная в 2001 г. Комиссией европейского сообщества «Белая книга европейского управления», в которой выделены пять принципов хорошего управления. Это следующие принципы: открытость, участие, ответственность, когерентность, эффективность.

Кроме того, в «Белой книге» говорится о том, что линейная модель, при которой политика формировалась сверху, должна быть заменена на «спиральный процесс», который «от формирования до проведения политики» должен основываться на обратной связи, политических сетях и участии на всех уровнях управления. Особо следует отметить, что демократическая легитимация и *субсидиарность* предлагались в качестве дополнительных принципов.

В следующем документе, который вышел в 2003 г. и который получил меньшее освещение – «Сообщение комиссии о европейском управлении»¹⁷, требуемые изменения выражены следующими 4-мя тезисами: «лучшее вовлечение всех акторов и большая открытость», «лучшая политика, лучшие правила и лучшие результаты», «глобальное управление» и «реорганизация институтов».

Вместе с тем уже в 2004 г. М. Гриндл (M.S. Grindle) выступила с критикой концепции «Good Governance» и ввела в оборот понятие «Good enough governance»¹⁸. По ее мнению, государства обладают ограничениями в области финансовых, временных, человеческих, организационных и компетентностных ресурсов. Она предостерегает также от формального заимствования институтов: требования, предъявляемые к развитым странам, нельзя «переносить» на менее развитые по ряду параметров. Из этого следует, что необходимо учитывать контекст каждого отдельного государства, искать компромисс между экономическим ростом и политической стабильностью, переходом к «лучшему управлению» и решением локальных задач. Несколько упрощая, данный подход можно выразить пятью следующими принципами: построение практики реформ на основе решения местных проблем, поэтапные преобразования, осуществление изменений на основе действующих в конкретном обществе

институтов, постепенное расширение сферы реформ, использование демократических процедур для поиска решений¹⁹.

Нормативный подход является лишь одним из трех, используемых для анализа Governance, однако именно он содержится в большинстве документов, определяющих реформы во многих государствах. Понимание его ограничений позволяет избежать ряд ошибок, связанных с некритичным его применением.

В целом же, если учесть и те определения Governance, которыми оперируют два других подхода (аналитический и дескриптивный), то Governance можно определить как процесс взаимной выработки и реализации решений акторами, находящимися в разных сферах социально-политической действительности и на разном иерархическом уровне с задействованием как формализованной, так и неформализованной коммуникации. Таким образом, Governance представляет собой сравнительно новую форму управления, подлежащую дальнейшему изучению.

Примечания

- ¹ *Сморгунов Л.В., Альгин А.П., Барыгин И.Н. [и др.]. Государственная политика и управление: Учебник: В 2 ч. / Под ред. Л. В. Сморгунова. М.: РОССПЭН, 2006.*
- ² Governance [Электронный ресурс] // Wikipedia. Die freie Enzyklopädie. URL: <http://de.wikipedia.org/wiki/Governance> (дата обращения: 7.08.2017).
- ³ Governance im europäischen Mehrebenensystem [Электронный ресурс] // European Commission. Vortrag von Helmut Schmitt von Sydow, 26–28 march 2001. URL: http://ec.europa.eu/governance/docs/speyer_de.pdf (дата обращения: 15.08.2017).
- ⁴ *Williamson O.E.* Transaction cost economics. The governance of contractual relations // *Journal of Law and Economics*. 1979. № . Vol. 22: No. 2. P. 233–261.
- ⁵ Gute Regierungsführung [Электронный ресурс] // Wikipedia. Die freie Enzyklopädie. URL: http://de.wikipedia.org/wiki/Gute_Regierungsf%C3%BChrung (дата обращения: 12.09.2017).
- ⁶ Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: eine Einführung / Benz A., Dose N. (Hrsg.). Springer-Verlag, 2010.
- ⁷ *Blömker M.* Local Governance in internationaler Perspektive. Akteure, Strukturen, Prozesse im deutsch-niederländischen Vergleich. B. 3. Münster: 2010.
- ⁸ Good Governance (Public Governance) [Электронный ресурс] // Online-Verwaltungslexikon. URL: http://www.olev.de/g/good_gov.htm (дата обращения: 13.10.2015).
- ⁹ Hintergrund: Gute Regierungsführung – Rahmenbedingung für Entwicklung [Электронный ресурс] // Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und

- Entwicklung. URL: <http://www.bmz.de/de/themen/guteregierung/hintergrund/index.html> (дата обращения: 17.08.2017).
- ¹⁰ Scherer R., Zumbusch K. Governance contra Government [Электронный ресурс]. URL: https://www.alexandria.unisg.ch/219556/1/A_DRUCK_IMpacts_01_2012.pdf (дата обращения: 14.08.2017).
- ¹¹ Там же.
- ¹² Demokratie in Europa und Europäische Demokratien. Festschrift für Heidrun Abromeit / Hitzel-Cassagnes T., Schmidt T. (Hrsg.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.
- ¹³ Good Governance // Informationstool der "Gläsernen Konversion" [Электронный ресурс]. URL: http://www.glaesernekonversion.de/infothek/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1 (дата обращения: 17.08.2017).
- ¹⁴ Wie «misst» man Good Governance? [Электронный ресурс] // BMZ. URL: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/goodgovernance/guteregierung/hintergrund/indizes/ (дата обращения: 14.12.2016).
- ¹⁵ Там же.
- ¹⁶ Подробнее см.: Фонд Bertelsmann [Электронный ресурс] // Википедия – свободная энциклопедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%BE%D0%BD%D0%B4_Bertelsmann; Всемирный банк как инструмент колонизации [Электронный ресурс] // Центр научной политической мысли и идеологии. URL: <http://rusrand.ru/analytics/vsemirnyj-bank-kak-instrument-kolonizatsii> (дата обращения: 27.06.2016).
- ¹⁷ Bericht der Kommission über Europäisches Regieren [Электронный ресурс] // European Commission. URL: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_de.pdf (дата обращения: 1.02.2016).
- ¹⁸ Grindle M.S. Good Enough Governance Revisited // Development Policy Review. 2011. Vol. 29. Issue Supplement s1. P. 223–251.
- ¹⁹ How Good Governance Got a Bad Name – and Why Governance Still Matters. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cipe.org/publications/detail/how-good-governance-got-bad-name-%E2%80%93-and-why-governance-still-matters> (дата обращения: 28.08.2017).