

А. В. БЕРЕЗА. ЧИННИКИ ПІДВИЩЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ МЕРЕЖ

Концепція управлінських мереж проаналізована з точки зору їх відповідності демократичним принципам; визначено основні способи підвищення ступеня їх демократичної легітимності.

Ключові слова: управлінські мережі, демократія, участь, відповідальність.

Концепция управленческих сетей проанализирована с точки зрения их соответствия демократическим принципам; определены основные способы повышения степени их демократической легитимности.

Ключевые слова: управленческие сети, демократия, участие, ответственность.

The correspondence between concept of governance network and democratic principles is analyzed; the main methods of increasing their degree of democratic legitimacy are defined.

Key words: governance network, democracy, participation, accountability.

На тлі зростаючої критики на адресу уряду щодо неможливості належним чином виконувати свої обов'язки, органи публічної влади перебувають у пошуку нових методів керування суспільством шляхом залучення до процесу прийняття рішень різноманітних громадянських, професійних, добровільних організацій. Мобілізація та розширення можливостей участі для відповідальних акторів у межах самоорганізованих одиниць створює державі можливість «управляти на відстані»¹. Дана тенденція є відображенням того, що ми живемо у все більш складному, фрагментованому, багаторівневому суспільстві, в якому ефективне управління вимагає постійного діалогу між різноманітними організаціями та групами, що представляють державу, ринок і громадянське суспільство. Відповідно управлінські мережі формуються на місцевому, національному і міжнародному рівні і навіть проходять крізь них, створюючи нові форми багаторівневого управління.

Такі мережі роблять управління складним і функціонально диференційованим суспільством ефективнішим, але водночас ставлять питання щодо ступеня їх демократичності. Ця проблема досить часто ігнорується науковцями, які фокусуються переважно або ж на проблемах публічного управління, чи на політичних аспектах діяльності держави. Однак питання про демократичність управлінських мереж почало турбувати все більше дослідників, яких можна віднести до другого покоління теорії управлінських мереж, зокрема К. Вольфа², Дж. П'єрре³, К. Скелчера⁴, Е. Соренсен⁵, М. Хайера⁶ та О. Хеффена⁷.

Найбільш гостро проблема впливу управлінських мереж на функціонування демократичних інститутів постала за результатами емпіричного дослідження⁸, яке засвідчило, що такі мережі не лише мають значний вплив на ефективність результатів діяльності органів публічної влади, але і на сам процес прийняття рішень.

З точки зору традиційних ліберальних теорій демократії відповідь на питання щодо демократичності управлінських мереж є негативною: вони підривають ліберальну демократію, оскільки ослаблюють демократичні представницькі інститути. Узагальнена теорія ліберальної демократії Дж. Марча та Дж. Олсена⁹ розглядає управлінські мережі як загрозу суверенній позиції представницького уряду,

© БЕРЕЗА Анатолій Валентинович – кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М. Корещького НАН України

що призводить до небажаного розмивання чітких кордонів між державою та суспільством. В результаті управлінські мережі несуть у собі загрозу для ключових цінностей політичної рівності та індивідуальної свободи. Інтегративні теорії ліберальної демократії так само негативно оцінюють те, що управлінські мережі можуть розширити масштаб залучення громадськості без покращення процесу прийняття рішень.

В свою чергу теоретики управлінських мереж схильні погоджуватися з тим, що управлінські мережі становлять загрозу традиційним інститутам ліберальної демократії, але не вбачають у них загрози для демократії як такої. На їх думку, недоліки управлінських мереж зумовлені відсутністю відкритої конкуренції, проблемами легітимності та браком відкритості, публічності та підзвітності. Водночас прихильники даного виду мереж наполягають на тому, що вони можуть сприяти розвитку нових форм демократії. Зокрема Б. Джессоп¹⁰ та А. Есмарк¹¹ стверджують, що управлінські мережі відіграють провідну роль у розвитку демократичних способів об'єднання різних складових демократичного управління. Р. Родос відзначає, що управлінські мережі представляють функціонально організоване доповнення до територіально організованих інститутів представницької демократії¹², а Й. Койман розглядає управлінські мережі як затребуваний спосіб підвищення гнучкості демократичних інститутів¹³.

Нове покоління постліберальних теоретиків демократії поділяють погляди дослідників управлінських мереж про те, що інститути представницької демократії не слід розглядати як єдиний спосіб інституціоналізації демократії. Слід розвивати нові форми демократії, які б були адекватні сучасними соціетальними трансформаціям, які проблемізують суверенну владу держави-нації, збільшують взаємопроникнення держави і суспільства, посилюють розпорощення та фрагментацію політичної ідентичності. Фактично, постліберальні теоретики демократії вказують на кілька шляхів, якими управлінські мережі можуть сприяти демократизації соціетального управління: управлінські мережі можуть сприяти створенню проміжного рівня субеліт, які стануть викликом для домінуючих еліт і посилять конкуренцію всередині них¹⁴. Більше того, вони допоможуть створити вертикальні організаційні зв'язки між представницькою демократією, що функціонує згори-донизу, та самоврядними формами демократії, представленими у громадянському суспільстві¹⁵. Крім того, вони посилять демократичну легітимність через активізацію політичної участі та збільшення важелів впливу на політичну систему¹⁶. Нарешті, управлінські мережі збільшують простір для проведення переговорів у суспільстві¹⁷.

Слід зазначити, що управлінські мережі за визначенням не є «демократичними» або «недемократичними». Усе залежить від їх реальної форми та функції, які, знову ж таки, залежать від історичного та політичного контексту їх появи та діяльності. Відповідно у країнах де міркування про демократичність не відіграють ролі в ході обговорення адміністративної реформи і де запровадження нової управлінської концепції слугує лише приводом для зменшення витрат на утримання бюрократичного апарату не слід очікувати появи демократичної управлінської мережі.

На противагу цим країнам у державах, де значна роль відводиться оцінці демократичності нових моделей організації публічної влади, управлінські мережі запроваджуються як спосіб підвищення ефективності та розширення участі в управлінських процесах, а ймовірність формування демократичної управлінської мережі є досить високою. Однак навіть у найбільш сприятливому історичному та політичному середовищі показники демократичності управлінських мереж

можуть бути далекими від бажаних. До таких показників, на думку скандинавських дослідників Е. Соренсен та Й. Торфінга, відносяться:

- 1) контроль з боку демократично обраних політиків;
- 2) представництво усіх груп та організацій, залучених у мережу;
- 3) підзвітність перед громадянами, що проживають на конкретній території;
- 4) дотримання низки спільно узгоджених демократичних норм¹⁸.

Важливість контролю з боку демократично обраних політиків зумовлена тим, що такий контроль над управлінськими мережами допомагає гарантувати те, що результати їх діяльності відповідають волі народу, вираженій політичною більшістю в обраних парламентах. Однак проблема полягає в тому, що сама ідея здійснення політичного контролю в такій моделі управління втрачає свій сенс. Характерною особливістю управлінських мереж є їх саморегульованість та неможливість здійснення контролю через реалізацію суверенної влади в межах ієрархічної системи, що базується на виданні розпоряджень, детальних інструкцій і суперечить дискретному характеру прийняття рішень в управлінських мережах¹⁹, що характерно для традиційної бюрократичної моделі. Відповідно, слід переосмислити поняття політичного контролю для кращого усвідомлення важливості взаємоповаги і взаємності у відносинах між урядом і управлінськими мережами.

Значення такого показника як *представленість усіх груп та організацій, залучених у мережу*, зумовлене тим, що їх члени являють собою народ, інтереси якого безпосередньо заторкуються, і різні мереживні актори повинні представляти його для гарантування демократичної легітимності управлінської мережі²⁰. Адже вона включає в себе стабільні горизонтальні взаємодії між акторами, які відкрито чи приховано представляють множину неформальних груп і/або формальних організацій. Інтерактивний процес вироблення політики в управлінських мережах є демократично легітимним оскільки він відображає, або ж бере до уваги інтереси, уподобання та думку членів різних груп та організацій. Цей показник можна розглянути у трьох різних аспектах:

а) спроможність обирати та інструктувати своїх представників. Останні повинні обиратися в ході відкритих і прозорих виборів, а члени групи чи організації повинні мати шанс давати вказівки своїм представникам щодо шляхів розв'язання певних проблемних питань;

б) можливість формувати інформовану думку щодо діяльності своїх представників в управлінських мережах. Це вимагає прямого або/і непрямого доступу до інформації про діяльність управлінських мереж, до думок про діяльність своїх представників щодо виконання ними своїх обов'язків. Прямий доступ до інформації забезпечується письмовими чи усними повідомленнями, а непрямий – через пошук членом інформації про дії свого представника у ЗМІ, Інтернеті та інших медіа;

в) можливість для висловлення різних поглядів та критики діяльності своїх представників, які, беручи участь у різних управлінських мережах, можуть не стикатися з серйозною критикою з боку членів. Проте, це може відображати наявність загальної ідентифікації з тим, що вони роблять, або ж відсутність форуму і можливості для висловлення незадоволення або відкритої критики. В останньому випадку відносини представництва між членом групи та її представником є розірваними і представник відрізаний від людей, яких представляє. Член певної групи чи організації повинен мати можливість обирати та давати вказівки своєму представнику, отримувати потрібну інформацію про те, як представляються його інтереси, висловлювати підтримку чи критику діяльності представників. Основ-

ною проблемою в ході демократизації управлінських мереж є значне обмеження можливостей діяльності представників шляхом висунення до них надмірних вимог. Наприклад, практично неможливо брати участь у політичних переговорах в межах управлінських мереж на основі детально прописаного мандату, виданого виборцями. Мереживне управління не лише вимагає можливості вибирати і реалізувати певний набір уподобань чи інтересів, але також і врахування нових політичних ініціатив, готовності до змін. Відповідно, найкращим шляхом зміцнення інституту представництва є забезпечення можливості критики дій представника за результатами його дій, а не до початку його діяльності.

Роль показника *підзвітності перед громадянами, що проживають на конкретній території* зумовлена тим, що демократична легітимність не є похідною лише від підзвітності перед народом, який складається з людей, на яких безпосередньо впливають результати роботи конкретних управлінських мереж. Управлінські мережі також повинні бути підзвітними перед ширшим загалом, що складається з людей, опосередковано залежних від рішень, прийнятих управлінською мережею (наприклад, щодо рішень у сфері оточуючого середовища, розвитку інфраструктури тощо). Громадяни, які живуть в межах місцевої, регіональної, національної чи транснаціональної території в кордонах якої певна управлінська мережа приймає політичні рішення, повинні бути спроможні притягнути до відповідальності мережу за результати її діяльності.

Класичне поняття публічної підзвітності передбачає, що люди, які приймають основні політичні рішення, можуть бути ідентифіковані та притягнуті до відповідальності за конкретні результати. Проте, загальна проблема у цьому припущення полягає у тому, що існує комплекс причин, що роблять неможливим визначення причин, чому спроба вирішити проблему чи скористатися новими можливостями зазнає невдачі. Завжди існує можливість того, що непередбачувані умови, що не підлягають контролю з боку людини, призведуть до невдачі будь-якого починання. Крім того, специфічною проблемою управлінських мереж є те, що відповідальність за ключові рішення практично не можливо розподілити між її акторами²¹.

Позитивна ідентифікація відповідальності за прийняті рішення в рамках конкретної управлінської мережі не може забезпечити публічної відповідальності, оскільки необхідно визначити особу, що відповідає за накладення негативних санкцій. Відповідальні мереживні актори не можуть бути відправлені у відставку в результаті виборів, оскільки вони не обираються, а (само-)призначаються і, відповідно, ніхто не може їх звільнити. Можливими санкціями у такій ситуації є публічний осуд і політична маргіналізація більшої чи меншої частини управлінської мережі.

Суть *дотримання низки спільно узгоджених демократичних норм* полягає в тому, щоб гарантувати, що управлінські мережі дотримуються демократичних стандартів не лише у контактах із зовнішніми політичними групами, але і у внутрішніх процесах. Оцінити демократичність характеру конкретної форми управління можна за трьома критеріями.

1) Включення всіх зацікавлених акторів і створення умов для відкритого діалогу. До управлінської мережі повинні бути включені не лише актори, безпосередньо задіяні у вирішенні певної проблеми, але й ті, які можуть привнести конструктивні елементи до дискусії. Це можуть бути актори, які формально виключені з неї через небажання, неприйняття порядку денного мережі загалом і відмови співпрацювати з уже залученими акторами. Таким «виключеним» акторам слід надати хоча б можливість бути почутими та сформувані альтернативну

управлінську мережу. У протилежному випадку виникає ризик внутрішнього виключення акторів, які стануть політично маргіналізованими чи то в результаті формування порядку денного, чи у процесі пошуку варіантів розв'язання проблеми. Уникнення внутрішнього виключення вимагає, щоб політичні пріоритети управлінської мережі з самого початку були досить широко і нечітко сформульованими, що дає можливість для залучення усіх акторів, які можуть залежати від її рішень.

2) Демократична дискусія: усі актори мережі повинні мати можливість висловити свою точку зору без цензури. У випадку якщо не вдається залучитися підтримкою інших учасників кожен актор повинен мати право залишити дану управлінську мережу і перейти до іншої або ж сформувати власну. Більше того, мереживні актори з конфліктуючими точками зору не повинні розглядати один одного як ворогів, яких потрібно знищити за будь-яку ціну, а як опонентів, думка і позиція яких поважається незважаючи на глибину розбіжностей між ними. Актори можуть пробувати впливати один на одного шляхом переконання, маніпуляцій, але у кінцевому рахунку вони повинні прагнути до досягнення компромісу, хоча б у досить загальних рамках. Нарешті, процес прийняття рішень повинен бути відносно відкритим, щоб кожен учасник розумів його суть, аргументи прихильників та противників, наслідки прийнятого остаточного рішення. Відповідно, повинні дотримуватися стандартні процедури забезпечення прозорості і чесності голосування.

3) Зміцнення демократичних інститутів через: орієнтацію на соціальну та політичну справедливість при прийнятті рішень; саморефлексуєючий політичний процес, що стимулює активний пошук нових форм демократії, що можуть сприяти подальшій демократизації процесу прийняття рішень. Демократія повинна постійно розвиватися через плюралістичні, часткові та експериментальні методи, а управлінські мережі слід оцінювати з точки зору їх спроможності сприяти такому розвитку.

Однак, було б помилкою вимагати досконалого і безкомпромисного слідування нормам і правилам за будь-яких умов, оскільки це може загрожувати перспективам ефективного управління та виробленню політики, яка теж є важливою демократичною нормою. Деякі із зазначених вище демократичних правил і норм можуть підвищити ефективність управління, але інші – стати гальмом, якщо вони застосовуються без огляду на ситуацію. Відповідно, важливим є досягнення балансу між демократією і ефективністю через пристосування і удосконалення правил гри з прагматичної точки зору.

Отже, функціонування управлінських мереж дає не лише позитивні результати у вигляді підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, зміцнення горизонтальних зв'язків між державою та громадянським суспільством, а й здатне породжувати проблеми для функціонування демократичних інститутів. Однак, на нашу думку, можна говорити лише про ступінь демократичної легітимності управлінської мережі у конкретній країні, а не про її наявність як таку. Підвищити цей ступінь можна шляхом контролю з боку демократично обраних політиків, максимального представництва усіх акторів, посилення підзвітності перед громадянами та дотримання спільно узгоджених демократичних норм.

1. *Rose N. Foucault and political reason: Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government.* – Chicago: University of Chicago Press, 1996. – P. 43. 2. *Wolf K. D. Contextualizing normative standards for legitimate governance beyond the state / In Grote J.R., Gbiki B. (eds.) Participatory governance: Societal and political implications.* –

- Opladen: Leske-Budrich, 2002. **3.** *Pierre J.* Debating governance: Authority, steering and democracy. – Oxford: Oxford University Press, 2000. **4.** *Skelcher C., Mathur N., Smith M.* Effective partnership and good governance: Lessons for policy and practice. – Birmingham: INLOGOV, University of Birmingham, 2004. **5.** *Sorensen E., Torfing J.* Network governance and postliberal democracy // *Administrative Theory and Praxis*. – 2005. – № 2. – P. 197-237. **6.** *Hajer M. A., Wagenaar H.* Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003. **7.** *Heffner O. V., Kickert W. J. M., Thomassen J. A.* Governance in modern society: Effects, change and formation of government institutions. – Dordrecht: Kluwer Academic, 2000. **8.** *Klijn E. H., Kopperjan J.* Managing uncertainties in networks. – L.: Routledge, 2004. **9.** *March J. G., Olsen J. P.* Rediscovering institutions: The organizational basis of politics. – N.Y.: Free Press, 1989. **10.** *Jessop B.* The network society, new forms of governance and democratic renewal. Modinet Working Papers № 2. – Copenhagen, 2002. **11.** *Esmark A.* Network governance between publics and elites. – Roskilde: Centre for Democratic Network Governance, 2003. – P. 20. **12.** *Rhodes R. A. W.* Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. – Buckingham: Open University Press, 1997. – P. 9. **13.** *Kooiman J.* Debating governance: Authority, steering and democracy. – Oxford: Oxford University Press, 2000. – P. 143. **14.** *Etzioni-Halevy E.* The elite connection: Problems and potential of Western democracy. – Cambridge: Polity Press, 1993. **15.** *Hirst P.* Associative democracy: New forms of economic and social governance. – Cambridge: Polity Press, 1994. **16.** *Fung A., Wright E. O.* Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. – L.: Verso, 2003. **17.** *Dryzek J. S.* Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations. – Oxford: Oxford University Press, 2000. **18.** *Sorensen E., Torfing J.* The democratic anchorage of governance networks // *Scandinavian Political Studies*. – 2005. – № 3. – P. 201. **19.** *Mayntz R.* Modernization and the logic of interorganizational networks. – Cologne: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, 1991. – P. 10. **20.** *Sorensen E., Torfing J.* Network politics, political capital and democracy // *International Journal of Public Administration*. – 2003. – Vol. 26. – P. 617. **21.** *March J. G., Olsen J. P.* Democratic governance. – N.Y.: Free Press, 1995. – P. 141.