УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ НА ОСНОВЕ КОНЦЕПЦИИ META-GOVERNANCE

Токарева П. В.

ассистент кафедры государственного и муниципального управления, Вятский государственный университет (Россия), 610000, Россия, г. Киров, ул. Московская, д. 36, poullinka@mail.ru

УДК 351
ББК 67.401.0

Цель. Изучение современных стилей государственного управления (governance) и их комбинаций для формирования наиболее перспективных подходов для координации действий акторов в поле устойчивого развития

Методы. Посредством системного и институционального анализа проанализированы идеальные типовые стили государственного управления (governance), их комбинации и особенности применения, проанализированы основы взаимодействия акторов в процессе поиска путей к устойчивому развитию территории.

Результаты. Так как устойчивое развитие территории является очень сложной и слабо структурированной проблемой для достижения синергетического эффекта необходимым и обязательным является возвращение государства на регулирующие позиции и сочетание идеальных стилей управления, которые лежат в основе концепции meta-governance

Научная новизна. Автором было осуществлено наложение концепции meta-governance на проблему скоординированности действия акторов в поле устойчивого развития территории

Ключевые слова: Meta-governance, стиль государственного управления, сетевое управление, взаимодействие между акторами, устойчивое развитие территорий.

MANAGING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE TERRITORY ON THE BASIS OF THE META-GOVERNANCE CONCEPT

Tokareva P. V.

Lecturer at the Department of State and Municipal Management, Vyatka State University (Russia), 36 Moskovskaya str., Kirov, Russia, 610000, poullinka@mail.ru

Purpose. Study of the modern styles of governance and their combinations for the formation of the most promising approaches to coordinate actors in the field of sustainable development

Methods. Through a systematic and institutional analysis analyzed the ideal standard styles of governance (governance), their combinations and features of the application, basics are analyzed the interaction of actors in the quest for sustainable development of the territory.

Results. Since sustainable development is a very complex and poorly structured problem to achieve the synergy, it is necessary and compulsory to return the State to regulating positions and combination of the ideal management styles, which underlie the concept of meta-governance.

Scientific novelty. The author carried out by overlaying the concept of meta-governance on the problem of coordination between the actions of the actors in the field of sustainable development of the territory.

Keywords: Meta-governance, public management style, network management, interaction between actors, sustainable territorial development.

© Токарева П. В., 2016

В зарубежной (L. Meuleman, E. Sorensen, J. Torfing, G. Peters, E-H. Klijn, J. Koppenjan, R. Rhodes, B. Jessop, S. Osborne и др.) и отечественной (Г. Л. Купряшин, Л. В. Сморгунов, А. И. Соловьев и др.) литературе последних десятилетий наблюдается значительный интерес к комбинациям различных стилей (форм)

управления (governance), позволяющим решить проблемы координации акторов в различных специализированных социальных системах, каких как экономика, законодательство, политическая система и другие. Одной из наиболее актуальных и наименее структурированных задач последнего времени является устойчивое развитие территорий, подразумевающее под собой активное взаимодействие различных подсистем общества, направленное на достижение общей цели.

На наш взгляд, наиболее перспективным в процессе поиска путей к устойчивому развитию территорий является применение концепции meta-governance, позволяющей максимально эффективно сочетать идеальные стили управления и решать проблемы координации различных акторов за счет усиления (по отношению к сетевому стилю управления) позиций государства (других публично-правовых образований).

Для того чтобы раскрыть значение meta-governance необходимо обратиться к концепции governance и трем основным стилям управления.

Методология современного управления формируется под влиянием постнеклассического этапа, для которого характерно введение в контекст научных исследований и проблематики управления полисубъектной среды [1]. Под полисубъектной средой понимается саморазвивающейся система, базовыми объектами управления которой выступают открытые человекоразмерные саморазвивающиеся системы (например, к таким системам, согласно работам В. Е. Лепского, можно отнести сложные развивающиеся комплексы: человек технико-технологическая система, плюс культурная среда, принимающая новую технологию). Основным типом управления становится полисубъектное управление, для которого характерны мягкие формы управления, такие как формирование условий для развития (формирование рамок), модерирование, стимулирование, поддержка и другие.

В последней четверти XX века в теории государственного управления происходит смещение акцентов от формальной организации государственного управления (от понятия government) к организации процесса государственного управления или организации рамок, в которых взаимодействуют различные акторы в поле государственного управления (к понятию governance). Начинается становление концепции governance, которая официального перевода на русский язык не имеет. Исследователи концепции отмечают, что слово governance в последнее время набирает все большую популярность как среди ученых, так и среди практиков, что не способствует уточнению его значения, а лишь размывает границы концепции. М. Уайтхед в работе In the shadow of hierarchy: meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands [2] понимает под governance процесс, в соответствии с которым формальные управленческие структуры меньше фокусируют свое внимание на политической сфере публичного сектора управления (парламенте, администрациях муниципальных образований, гражданских служащих), а расширяют повестку дня за счет инкорпорирования различных интересов частных акторов и других представителей гражданского общества. Кеттл понимает под governance способ осуществления государственными органами их функций. Р. Родес в книге Understanding Governance выделяет шесть возможных случаев, когда употребление термина governance возможно:

- как минимальная государственная структура – использование рынков и квазирынков для предоставления государственных услуг;
- как корпоративное управление (с точки зрения контроля важными качествами являются открытость, полнота предоставления информации и подотчетность);
- как NPM (новое государственное управление) – применение частных методов управления и стимулирования, таких как рыночная конкуренция в публичном секторе;
- как good governance (добросовестное управление, *официального перевода на русский язык понятия good governance не существует, некоторые источники используют словосочетание добросовестное управление, другие добропорядочное управление, третьи хорошее управление*) – союз NPM и либеральной демократии;
- как социо-кибернетическую систему – governance это результат интерактивных форм общественно-политического руководства;
- как самоорганизующиеся сети (сети самостоятельно определяют и развивают свои направления своей деятельности, формируют внешнее окружение).

М. Ли в своем исследовании новых институций социальной координации [3] отмечает, что подходы к понятию governance можно представить в виде трех крупных направлений – как механизм решения общих проблем, механизм решения общих публичных проблем и новый вид публичного управления (new governance) являющийся способом организации демократической администрации. Каждое из этих направлений является зонтичным и раскрывается в рамках других теоретических исследований.

Таким образом, под governance можно понимать процесс решения (крупных, общественных, социальных) проблем через координацию действий различных акторов по средствам трех основных моделей: рынка, иерархии и сети [4] (демократии [3]). Данные модели считают идеальными (типовыми) стилями управления, которые обладают индивидуальным набором инструментов, позволяющим оценить взаимозависимость между акторами. В практике государственного управления идеальные стили управления не встречаются,

наблюдается сочетание двух стилей с преимущественным доминированием одного из них, например, Л. Мулеман [4] выделяет такие промежуточные комбинации (гибридные формы governance) как олигополии, государственно-частное партнерство, цепной менеджмент, открытый метод координации в Европейской Комиссии, взаимосвязанные концепции саморегулирования и самоорганизации, базарное управление.

Эффективное комбинирование идеальных стилей управления стало возможно с появлением концепции (нового стиля управления [4]) – meta-governance, которую рассматривают как консенсус между конкурирующим, властным и кооперативным управлением.

Понятие meta-governance в научных исследованиях появилось в конце XX века благодаря Дж. Куиману [5], который понимал под ним особый тип управления – управление третьего порядка. Согласно его точке зрения, управление управлением задает рамки для управления институциональной системой государства, которая, в свою очередь, определяет условия, в которых решаются конкретные политические проблемы.

Текущие исследования в управленческой литературе постоянно поднимают вопросы о способности традиционного демократического государства управлять в динамично изменяющихся условиях окружающего мира и о необходимости возвращения государству статуса актора, наделенного более широкими полномочиями по отношению к другим участникам фрагментированного управления [6, 7]. Поэтому тематика meta-governance стала весьма распространенной среди исследователей. Б. Джессоп [8] понимает под meta-governance организацию условий для управления,

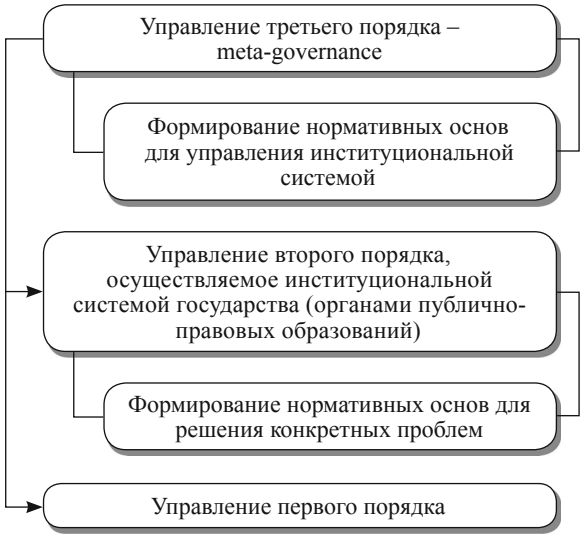


Рис. 1. **Уровни управления по Дж. Куиману**

Е. Соренсен [9] – способ повышения координации управления в условиях фрагментированной политической системы, основанной на высокой степени автономии сетей и институтов, Л. Мулеман [4, 10] основываясь на определениях исследователей Б. Джессопа, Дж. Куинмана, Е. Соренсен формулирует свой подход, целью которого является создание и управление наборами ситуационных предпочтений различных акторов, состоящих из элементов, входящих в состав основных стилей руководства –иерархии, рынка и сети, а также в некоторых случаях самоорганизации.

В соответствии с концепцией meta-governance, акторы, вступающие во взаимодействие, обладают уникальными и совместными функциями. Так, публично-правовые образования обладают такими уникальными функциями как формирование (дизайн) и модерирование управленческих сетей, установление основных правил (рамок для взаимодействия всех акторов), институтов, форм отчетности, условий для расширения прав и возможностей слабых акторов, правил для скоординированных действий акторов. Частные акторы (коммерческие организации) обладают такими уникальными функциями как создание (участие в создании) нормативной базы, норм, кодексов поведения внутри организации, каналов распространения и получения информации и оказание помощи неправительственным (некоммерческим). В свою очередь НПО и другие общественные объединения принимают участие в создании информационного капитала, а именно готовят представления о специфических областях знания, проводят мероприятия по повышению осведомленности об особенностях конкретной территории, принимают участие в разработке нормативных актов и мониторинге реализации существующих.

В то же время все выше представленные участники выполняют общие функции, направленные на формирование ресурсного пула, представление доступа к информации и знаниям, посредничество, выявление злоупотреблений (например, оппортунизма участников, эффекта безбилетника со стороны внешних по отношению к сети контрагентов и среди участников самой сети) и защиту слабых акторов, требующие изменения общих условий, обсуждение различных альтернатив в процессе выработки и реализации публичных решений и проведение интерактивных процессов обучения.

Озабоченность устойчивым развитием территорий прослеживается во всех странах, которые ставят цель повышение уровня благосостояния нации. Еще в 1997 в программе развития ООН, в докладе Государственное управления в поисках устойчивого роста и справедливости выделены основные элементы концепции meta-governance. Наиболее важным из них является замена прямого государственного

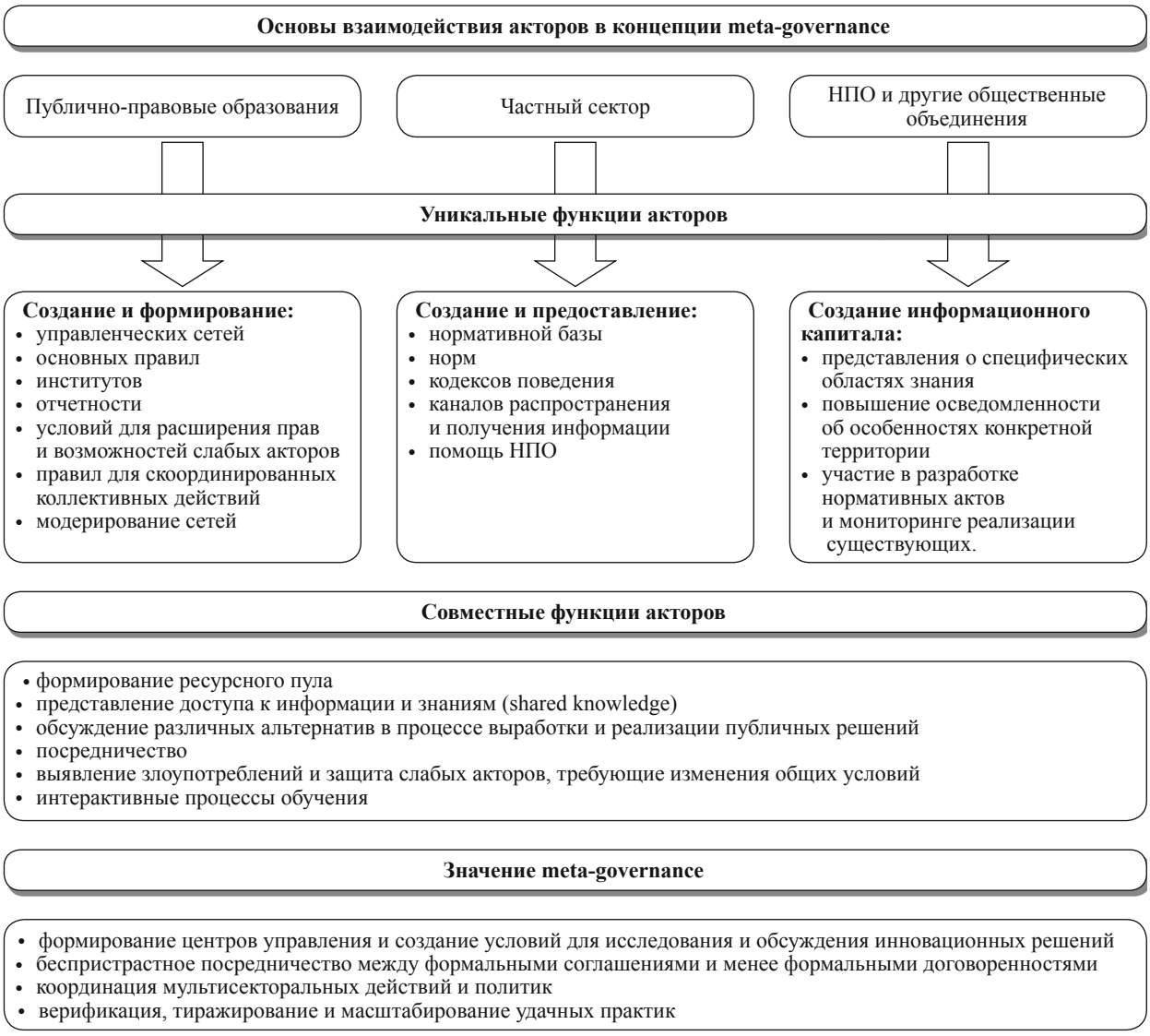


Рис. 2. **Основы взаимодействия акторов в концепции meta-governance**

вмешательства регулированием рамок. Т.е. государству необходимо перейти от жестких методов управления к мягким, расширяя тем самым возможный круг контрагентов и меняя их статус по средствам делегирования некоторых полномочий. В связи с этим государство и другие носители государственной власти, в рамках концепции meta-governance, являются регулятором мощности управления и координаторами коллективных действий. В обобщенном докладе Генерального секретаря ООН по повестке дня в области устойчивого развития на период после 2015 года Дорога к достойной жизни к 2030 году: искоренение нищеты, преобразование условий жизни всех людей и защиты планеты указано, что скоординированные поиски решений в целях устойчивого развития должны быть научно обоснованы и направлены на практическое применение, при условии сбалансированного развития 4 основных составляющих – экономики, окружающей среды, социума и управления [11].

Включение принципов устойчивого развития в работу национальных и международных институтов, привело к фрагментации управления, так как в рамках сетевой организации общества органы государственной власти больше не являются единственными управляющими институтами. В настоящих условиях частные организации и другие неправительственные акторы, являются частью управления, воздействуя через различные частные формы регуляции.

Наличие множества частных и государственных методов регуляции и политики не всегда приводит к синергетическому эффекту, а имеет скорее антагонистический характер [12]. Причинами этого явления можно считать отсутствие единого подхода и систематичности при выборе, подготовке и реализации тех или иных программ, направленных на устойчивое развитие [13].

Не всегда методы, разрабатываемые и реализуемые частными акторами в поле устойчивого развития, носят глобальные цели. Так, частное регулирование можно рассматривать как корпоративную стратегию, направленную на сохранение репутации и защиту рыночных позиций.

Разнообразие частных регуляторов можно рассматривать как рынок, который отсекает самые странные (или несущественные) практики и продвигает наиболее успешные. Нельзя отрицать, что некоторые частные практики значительно влияют на политику государства. Они могут, с одной стороны, корректировать, дополнять и уравновешивать существующую практику государства, а, с другой стороны, могут конкурировать с ней.

В связи с чем перед государством возникает задача поиска новых путей взаимодействия между государственными и частными обязанностями. Metagovernance в данном случае концентрирует внимание на процессе структуризации взаимодействия отношений между классической управленческой практикой государственных органов, частной практикой и государственно-частным регулированием, при этом metagovernance создает уникальную инклюзивную среду для слабых акторов через механизмы расширения прав и обязанностей, медиации и посредничества между различными сторонами [12].

Основными задачами государственных органов становятся задачи по выявлению, формированию управленческих сетей (*В работах Е. Соренсен и Я. Торфинг называют сети управленческими, однако существуют и другие названия, например, стратегические альянсы, политические сети и т.д.)* и управлению ими для достижения каких-либо общих целей устойчивого развития территории.

При формировании сетей государство (органы публично-правовых образований) осознает, что основой для взаимодействия акторов в сети – выступает ресурсная взаимозависимость. Поэтому формируя ресурсный пул, в который входят материальные ресурсы, властные полномочия, авторитет, человеческий капитал, модератор сети должен учитывать индивидуальность акторов и степень их зависимости от ресурсов других участников сети. Так как факт включения акторов в сеть не свидетельствует и не гарантирует репрезентацию интересов актора.

С целью недопущения дисбаланса между акторами возникающих при поиске путей к устойчивому экономическому развитию, публично-правовым образованиям необходимо:

- заменить установление повестки дня поиском проблемных мест через дебаты;
- выявлять интересы заинтересованных сторон, определить, какие ресурсы необходимы для сетей включаю информацию;
- самое главное с точки зрения государства, определить какие полномочия можно делегировать частному сектору и какими способами можно регулировать данные отношения.

Литература:

1. Лепский В. Е. Эволюция представлений об управлении в контексте научной рациональности // Философия управления: методологические проблемы и проекты / Под ред. В. И. Аршинова, В. М. Розина. М.: ИФРАН, 2013.
2. Whitehead M. ‘In the shadow of hierarchy’: metagovernance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. [электронный ресурс]. URL: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-4762.00105/abstract (дата обращения 11.10.2015).
3. Lee M. Conceptualizing the new governance: a new institution of social coordination // The Institutional analysis and development: mini-conference, 03.05.2005. Bloomington, 2005. [электронный ресурс]. URL: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.1474&rep=rep1&type=pdf (дата обращения 05.11.2015).
4. Meuleman L. Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of designing and managing style combinations. [электронный ресурс]. URL: http://link.springer.com/book/10.1007/978-3-7908-2054-6 (дата обращения 15.09.2015).
5. Kooiman J. Modern Governance: New Government-society Interactions. London: Sage, 1993. [электронный ресурс]. URL: https://books.google.ru/books?id=CRXt1WgkaIMC&pg=PA35&lpg=PA35&dq=modern+governance+new+government-society+interactions&source=bl&ots=pkuFRkIagP&sig=9SbKtRAMVNCkfsZ_6IfdBhKmNw&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwjLy7GPorvJAhXG_3IKHauEBMkQ6AEIUjAH#v=onepage&q=modern%20governance%20new%20government-society%20interactions&f=false (дата обращения 20.10.2015).
6. Fawcett P. Metagovernance and the State: How Government and Governance Coexist [электронный ресурс]. URL: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_9388.pdf (дата обращения 18.11.2015).
7. Peters B. G. The meta-governance of policy networks: steering at a distance, but still steering //Madrid:

Universidad Autónoma de Madrid Working Paper. 2007. T. 78. [электронный ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/publication/251693009_The_Meta-Governance_of_Policy_Networks_Steering_at_a_Distance_but_Still_Steering (дата обращения 01.12.2015).

8. Jessop R. Governance, Governance failure, and metagovernance // International seminar at the Università della Calabria, 21–23 Nov. 2003. [электронный ресурс]. URL: http://book-search-engine.com/book/13875/governance-governance-failure-and-meta-governance/ (дата обращения 17.10.2015).
9. Sørensen E. Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance // American Review of Public Administration. 2005. №36(1). Pp. 98–114. [электронный ресурс]: http://arp.sagepub.com/content/36/1/98.abstract (дата обращения 15.10.2015).
10. Meuleman L., Niestroy I. Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work // Sustainability. 2015. №7(9). Pp. 12295-12321. [электронный ресурс]. URL: http://www.mdpi.com/2071-1050/7/9/12295 (дата обращения 20.11.2015).
11. Обобщающий доклад Генерального секретаря по повестке дня в области устойчивого развития на период после 2015 года Дорога к достойной жизни к 2030 году: искоренение нищеты, преобразование условий жизни всех людей и защита планеты [электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportRUS.pdf (дата обращения 20.11.2015).
12. Christopoulos S., Horvath B., Kull M. Advancing the governance of cross-sectoral policies for sustainable development: a metagovernance perspective // Public Administration development. 2012. №32. Pp. 305–323. [электронный ресурс]. URL: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.1629/pdf (дата обращения 29.11.2015).
13. Glasbergen P. Mechanisms of private meta-governance: an analysis of global private governance for sustainable development // Int. J. Strategic Business Alliances. 2011. Vol. 2. №3. [электронный ресурс]. URL: http://www.munpop.nl/sites/munpop.nl/files/Glasbergen%20%282011%29,%20Mechanisms%20of%20private%20meta-governance_an%20analysis%20of%20global%20private%20governance%20for%20sustainable%20development.pdf (дата обращения 01.12.2015).

References:

1. Lepsky V. E. Evolution of ideas about governance in the context of scientific rationality // Filosofiya upravleniya: metodologicheskiye problem i proyekty / Edited by V. I. Arshinov, V. M. Rozin. M.: IFRAN, 2013.
2. Whitehead M. 'In the shadow of hierarchy': meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. [e-resource]. URL: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-4762.00105/abstract (date of reference 11.10.2015).
3. Lee M. Conceptualizing the new governance: a new institution of social coordination // The Institutional analysis and development: mini-conference, 03.05.2005. Bloomington, 2005. [e-resource]. URL: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.1474&rep=rep1&type=pdf (date of reference 05.11.2015).
4. Meuleman L. Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of designing and managing style combinations. [e-resource]. URL: http://link.springer.com/book/10.1007/978-3-7908-2054-6 (date of reference 15.09.2015).
5. Kooiman J. Modern Governance: New Government-society Interactions. London: Sage, 1993. [e-resource]. URL: https://books.google.ru/books?id=CRXt1WgkaIMC&pg=PA35&lpg=PA35&dq=modern+governance+new+government-society+interactions&source=bl&ots=pkuFRkIagP&sig=9SbKtRAMVNCkfsZ_6If-dBhKmNw&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwjLy7GPorvJAhXG_3IKHauEBMkQ6AEIUjAH#v=onepage&q=modern%20governance%20new%20government-society%20interactions&f=false (date of reference 20.10.2015).
6. Fawcett P. Metagovernance and the State: How Government and Governance Coexist [e-resource]. URL: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_9388.pdf (date of reference 18.11.2015).
7. Peters B. G. The meta-governance of policy networks: steering at a distance, but still steering //Madrid: Universidad Autónoma de Madrid Working Paper. 2007. T. 78. [e-resource]. URL: https://www.researchgate.net/publication/251693009_The_Meta-Governance_of_Policy_Networks_Steering_at_a_Distance_but_Still_Steering (date of reference 01.12.2015).
8. Jessop R. Governance, Governance failure, and metagovernance // International seminar at the Università della Calabria, 21–23 Nov. 2003. [e-resource]. URL: http://book-search-engine.com/book/13875/governance-governance-failure-and-meta-governance/ (date of reference 17.10.2015).
9. Sørensen E. Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance // American Review of Public Administration. 2005. №36(1). Pp. 98–114. [e-resource]. http://arp.sagepub.com/content/36/1/98.abstract (date of reference 15.10.2015).
10. Meuleman L, Niestroy I. Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work // Sustainability. 2015. №7(9). Pp. 12295-12321. [e-resource]. URL: http://www.mdpi.com/2071-1050/7/9/12295 (date of reference 20.11.2015).

11. Synthesis report of the Secretary-General on an agenda for sustainable development for the period after 2015 year "The road to a dignified life to the year 2030: eradication of poverty, transformation of living conditions of all human beings and protection of the planet [e-resource]. URL: https://www.un.org/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportRUS.pdf (date of reference 20.11.2015).
12. Christopoulos S., Horvath B., Kull M. Advancing the governance of cross-sectoral policies for sustainable development: a meta-governance perspective // Public Administration development. 2012. №32. Pp. 305–323. [e-resource]. URL: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.1629/pdf (date of reference 29.11.2015).
13. Glasbergen P. Mechanisms of private meta-governance: an analysis of global private governance for sustainable development // Int. J. Strategic Business Alliances. 2011. Vol. 2. №3. [e-resource]. URL: http://www.munpop.nl/sites/munpop.nl/files/Glasbergen%20%282011%29,%20Mechanisms%20of%20private%20meta-governance_an%20analysis%20of%20global%20private%20governance%20for%20sustainable%20development.pdf (date of reference 01.12.2015).