УДК 32:35

Селиванова Е.С.,
директор АНО «Агентство региональных социально-экономических проектов»,
аспирант кафедры социологии и политологии
Воронежского государственного университета
(Российская Федерация, г. Воронеж)

КОНЦЕПЦИЯ М. ХАФТИ О НОВОЙ РОЛИ ГОСУДАРСТВА КАК ПОСРЕДНИКА МЕЖДУ АКТОРАМИ И СОЦИАЛЬНЫМИ ТРЕБОВАНИЯМИ

Данная статья представляет собой осмысление концепции управления, предложенной профессором из Женевы М. Хафти. В данной работе категория управления рассматривается в качестве синонима правительства, системы норм и основы для неиерархических систем координации. В статье также приведены основные научные подходы к рассмотрению категории управления.

Ключевые слова: управление, современное управление, глобальное управление, политические акторы.

В последние годы проблематика управления вновь стала актуальной и востребованной в политической науке. Ряд ключевых положений в конце 90-х годов — в начале первого десятилетия нового века привнесли представители западной политологической мысли, в числе которых П. Бьерк, Х. Йохансон, Б. Джессоп, Р. Родес и другие. Именно они постарались по-новому взглянуть на категорию управления с точки зрения того, что управление — это не только деятельность правительственных или государственных структур, но и деятельность различных политических акторов. Значительный вклад в разработку категории управления внес и профессор из Женевы Марк Хафти. Ряд его работ, в том числе монографий и статей, вносит серьезный вклад в разработку проблематики управления[1].

Наиболее обстоятельно и емко ключевые подходы автора к анализу категории управления изложены в сокращенной версии его статьи «TheGovernanceAnalyticalFramework»[2], что дословно можно перевести как «Управление аналитической структурой», а в смысловом переводе скорее как «К мето-

дологии анализа управления»[3]. Следует отметить, что сходным образом называется и авторская методология анализа управления, предложенная профессором М. Хафти на всеобщее обозрение в 2009 году. Важно отметить, что в начале своей работы М. Хафти рассматривает управление, методологию анализа категории управления с точки зрения междисциплинарных и мультиуровневых понятий. Кроме того, он рассматривает категорию управления как систему институтов и функционирующих норм, свою очередь влияющих на взаимоотношения ключевых политических акторов, в результате взаимодействия которых формируются проекты принятия политических решений.

Подвергая анализу категорию управления, М. Хафти подчеркивает, что в настоящее время в политической и других науках нет четкого и общепринятого определения данного понятия, возвращаясь к работам П. Бьерка и Х. Йохансона, отмечающих, что «есть почти столько же определений управления, сколько и исследователей в этой области»[4]. Однако вместе с тем М. Хафти дает авторское определение, в котором он выделяет три группы подходов. Согласно первому из них, управление рассматривается с позиций государственного управления, в качестве синонима правительства. Второй подход предполагает рассмотрение управления с точки зрения имеющейся системы норм. Третий подход связан с тем, что управление представляет собой основу для неиерархических систем координации.

В своей работе М. Хафти приводит содержательное исследование этимологического значения понятия управления, причем рассматривая его через призму разных языков и определенных страновых традиций. Так, он исследует значение термина в испанском и португальском языках и отмечает, что в данном случае термин *«governança»* (управление) ранее был синонимичен понятию «правительство», а в современном испанском языке этот термин до сих пор определен нечетко, при этом в Испании термин «gobernanza» используется по отношению к Европейскому союзу.

Исследователь также обращается к подходу ряда международных организаций, в том числе Швейцарского сотрудничества (Swiss Cooperation), согласно которому «gobernabilidad», скорее, имеет значение управляемости. При этом исследователь отторгает данный подход, аргументируя это тем, что подобная трактовка способствует путанице с оригинальным содержанием понятия управляемости.

Кроме того, М. Хафти обращает внимание на то, что категория управления должна быть основана на историческом значении этого понятия, которое роднит его с понятием правительства, на чем, собственно, исследователь и основывает свой первый подход. В самом деле, термин имеет греческое происхождение, *kubernan*, что относилось первоначально к управлению телегой или повозкой, однако уже у Платона встречалось употребление данного понятия в переносном смысле по отношению к людям. В переводе с латыни *gubernare* имеет такое же значение, как и в греческом языке. В средневековом французском понятие уже становится синонимом «правительства» с явным указанием на иерархический порядок. В английском, испанском и португальском языках понятие некоторое время имеет сходное значение, однако затем выходит из употребления. При этом отдельные авторы и некоторые словари по-прежнему используют термин в этом смысле, что, по мнению М. Хафти, увеличивает путаницу в использовании термина.

Кроме исторической реконструкции определения управления М. Хафти обращается не только к современному его пониманию, но и к анализу имеющихся практик, и не только с точки зрения политической науки. Исследователь достаточно основательно анализирует категорию управления и его прикладное значение врамках работы международных организаций, в том числе организаций, связанных с глобальным экономическим управлением. В этом ракурсе М. Хафти обращается к тому, что категория управления рассматривается как один из инструментов в деятельности Всемирного банка. Соглашаясь с подходами к трактовке понятия управления Всемирным банком, женевский исследователь подчеркивает, что управление — это форма, с помощью которой властью осуществляется управление (менеджмент) экономических и социальных ресурсов отдельной страны для собственного развития.

М. Хафти обращается к выделенным Всемирным банком критериям хорошего управления, что, по нашему мнению, имеет отношение к эффективному управлению. К таковым критериям отнесены: 1) подотчетность правительственных структур и электоральная поддержка; 2) фактор стабильности и отсутствия насилия (принуждения); 3) эффективность системы управления; 4) качество регулирования; 5) приоритет законов и 6) контроль над коррупцией.

Разумеется, и Всемирный банк, и М. Хафти на основе анализа категории управления в исследовании Всемирного банка акцентируют внимание на том, что это, во-первых, имеет отношение прежде всего к экономике, а во-вторых, в большей степени ориентировано на анализ практик развивающихся стран. С этой точки зрения (и М. Хафти это подчеркивает) Всемирный банк использует категорию управления в качестве политического инструмента для трансформации переходных обществ развивающихся стран и в меньшей степени ориентирован на методологию анализа. М. Хафти ссылается и на определенный ракурс данного подхода, подчеркивая, что Всемирный банк оперирует тем, что «должно быть», а не тем, «что есть».

Вне всякого сомнения, М. Хафти, используя информацию и анализ Всемирного банка, подчеркивает определенное расхождение между практикой и имеющимися подходами в научной сфере. М. Хафти обращается к тому, что хорошее управление может подвергнуться глубокому системному анализу, только если будут проанализированы в достаточной мере нормы, процедуры, возможность апелляции различных акторов в независимую судебную систему и другое. Таким образом, он констатирует, что оперирование категорией управления может быть обосновано лишь в точном следовании научной методологии.

Анализируя научные подходы к категории управления, М. Хафти выделяет имеющиеся три научные школы. Для данных школ и для данных подходов характерны черты как сходства, так и различия, как согласие по ряду положений, так и споры вокруг принципиальных вопросов.

Эти три научные школы выходят на три направления, связанные с категорией управления: это корпоративное управление, глобальное управление и современное управление. Первая научная школа имеет отношение к управлению организациями. Во многом она сложилась в США и была связана с управлением в организациях, в том числе государственных организациях. Этот научный подход связан с формированием теории о конкретных механизмах и институтах, осуществляющих координацию между различными подразделениями организаций, о поддержании корпоративной культуры, управлении транзакционными издержками, использовании фактора контроля. М. Хафти обращается к представителям этой школы: О. Уильямсону, Р. Коузу, Дж. Олсену[5].

Данная научная школа подвергала анализу структуру институтов, функционирующих в условиях рыночного хозяйства, таких как корпорации, правительственные органы. Цель исследований данной научной школы заключалась в разработке неких общих основ, которые бы давали в последующем практики эффективного управления. Эта научная школа функционировала в рамках научного подхода, который достаточно четко описан в принципах корпоративного управления.

Представителями данной научной школы исследовались и другие теории в рамках управления, в частности когнитивная и эволюционистские теории, которые были связаны с поиском рациональных процедур, влияющих на эффективное управление. Исследовались также компетенции и инновационный потенциал организации, который мог бы быть задействован в системе управления.

Вторая научная школа в большей степени связана с категорией международных отношений и выходит на теории и практики глобального управления. Она также появилась в США в 80-х годах прошлого века в контексте так называемого реалистичного подхода в международных отношениях. В рамках этой научной школы исследовались акторы, которые присутствовали на международной арене. Причем подчеркивалось, что количество акторов постепенно увеличивалось, и в сферу глобального управления были интегрированы синдикаты (что в современном понимании близко к транснациональным компаниям), а также межправительственные и неправительственные организации. В силу

этого именно данные акторы рассматриваются через призму глобального управления. Кроме того, по оценке М. Хафти, внимание к категории управления в международных отношениях базировалось на том, что уже к началу 80-х годов они были институционализированы, была создана база международных соглашений, международная жизнь стала более структурированной, и в рамках этого подхода концепция управления позволяла объяснить процесс взаимодействия между акторами, подготовку соглашений и конвенций, направленных на решение проблем международной жизни.

Как подчеркивает М. Хафти, обращение к анализу глобального управления через призму международных отношений, активное исследование негосударственных акторов как на глобальном, так на национальном и местном уровне позволило в рамках этой научной школы предложить, что происходит распад традиционной дихотомии, когда жизнь государства четко делилась на внутреннюю и внешнюю политику. Причем этот распад, отсутствие четких границ между двумя этими направлениями также предполагал использование универсалистских подходов к системе управления. Во многом это объясняется тем, что акторы вмешиваются в различные уровни управления. К примеру, международные неправительственные организации могут вмешиваться в проблемы национального, даже локального уровня и в той или иной степени влиять на принятие решений. Все это стало дополнительной аргументацией к разработке эффективного управления, и, безусловно, данная научная школа, по оценке М. Хафти, задействовала все новые тенденции для исследования.

Следует отметить, что М. Хафти выделяет и дополнительные факты, которые активизируют деятельность научной школы. В частности, в 1995 году активно работала комиссия по глобальному управлению по инициативе бывшего федерального канцлера ФРГ В. Бранта. В рамках этой комиссии было разработано следующее определение управления, которое и приводит М. Хафти: «Управление является суммой во многих отношениях людей и институтов, общественных (государственных) и частных, управляющих общими делами. Это непрерывный процесс, в котором конфликтующие или различные интересы могут быть согласованы и могут быть приняты кооперативные меры. Оно включает в себя формальные институты и режимы, уполномоченные обеспечивать соблюдение, а также неформальные договоренности о том, чтобы и люди, и институты либо согласились со своими интересами, либо осознали их».

М. Хафти подчеркивает, что анализ управления сквозь призму международных отношений, поиск новых тенденций для анализа исследования появления новых акторов позволили говорить о том, что данная научная школа является инновационной. Исследование в рамках этой школы позволило учесть все существующие акторы на международной арене, вне зависимости от того, являлись ли они формальными представителями интересов национальных государств или неформальными, будучи неправительственными организациями или отдельными политиками, влияющими на международные отношения. В отличие от публичного права, М. Хафти подчеркивает, что наличие формальных и неформальных акторов, формальных и неформальных соглашений является важным элементом, который был учтен в рамках данной научной школы в ракурсе постоянных изменений в отношениях между акторами.

Третья научная школа исследует современное управление. Как отмечает М. Хафти, данный научный подход тематически наиболее близок не столько к категории управления в экономике (подобный подход в большей степени связан с первой научной школой) или к категории международных отношений (это было характерно для второй научной школы), сколько к политической науке. Он в большей степени позволяет рассматривать управление с точки зрения вопросов функционирования государства, его места и роли в жизни общества. Более того, в данном случае наиболее четко прослеживается рассмотрение так называемого внутреннего управления, менеджмента. По большому счету система государственного управления или государственного (публичного) администрирования в большей степени является предметом анализа для регулирования процессов взаимодействия различных акторов и в урегулировании возникающих кризисов. В рамках этого научного подхода рассмотрен принципиальный вопрос о том, что государство потеряло или делегировало значитель-

ную долю своей власти и своей компетенции в различных сегментах управления, причем как внутреннего управления, так и управления в сфере международных отношений.

В течение последних двадцати лет, как отмечает М. Хафти, порядок ведения государственных дел стремительно менялся, особенно под влиянием того, что за счет усилий бизнеса, гражданских инициатив формировалось государство всеобщего благоденствия. По большому счету это государство предполагало и активное участие негосударственных акторов в процессе управления. В силу этого М. Хафти, рассматривая подходы данной научной школы, констатирует, что многие механизмы производства и регулирования ресурсами, которыми владеет государство, были переданы негосударственным акторам. Существование четкой иерархии в государственном управлении изменилось, и оно в значительной степени было передано сети автономных гражданских инициатив. И именно такой подход, при котором государство уступает значительную долю своих полномочий в системе управления, позволил говорить о переходе к новому, современному управлению, что подчеркивает Р. Родес.

Научная школа современного управления обосновала ряд типологий методов управления, и это явилось, по оценке М. Хафти, важным шагом на пути концептуального уточнения проблематики управления. Он ссылается на Б. Джессопа, который выделяет три механизма регулирования общества: иерархический тип (собственно структура власти), экономический тип (управление осуществляется посредством рыночных механизмов) и негосударственный тип (предусматривает функционирование самоорганизующихся сетей и организаций). Последний тип существовал всегда, но в последние годы,как отмечает Б. Джессоп, его значение увеличивается, что приводит к трансформации всей модели управления, перераспределению возможностей в сторону третьего типа в ущерб другим, в первую очередь в ущерб первому типу.

Это явление во многом связано с тенденцией к глобализации, которая ведет к интернационализации всей экономической, политической и социальной жизни, задействованию различных внешних и внутренних акторов, как формальных, так и неформальных. По большому счету изменения и трансформации, появление новых форм взаимодействия, новых практик приводят к так называемой «великой трансформации», которую и исследует М. Хафти. Ее главным трендом является «вымывание» или ослабление государства, в то время как другие негосударственные акторы становятся сильнее. И именно деятельность этих акторов М. Хафти рассматривает сквозь призму идеологии неолиберализма.

Вместе с тем М. Хафти предостерегает о том, что переносить эту великую трансформацию на страны, не относящиеся к странам Запада, не имеет смысла. Так, он подчеркивает, что неевропейские страны должны быть исключены из анализа, поскольку перенос многих методологических установок на анализ деятельности этих государств может привести к ошибочным выводам. Вместе с тем М. Хафти отмечает, что в «хрупких» государствах возможность этой великой трансформации в перспективе не исключена, если будет наблюдаться активность деятельности негосударственных акторов, активность сетей в их отношениях с иерархическими структурами. Ученый предлагает подвергать анализу эти переходные общества последовательно и с течением времени.

В рамах данной школы управление рассматривается в качестве ответа на перманентно возникающие кризисы в системе государственного управления. Причем эти кризисы возникают тогда, когда появляются дополнительные социальные требования и, соответственно, государство лишается пространства для маневра в рамках централизованного иерархического урегулирования. В этом случае управление может дополняться участием самоорганизаующихся сетей в подготовке принятия политических решений. По большому счету государство уже перестает быть доминирующим, начиная играть роль посредника между различными акторами и социальными требованиями.

М. Хафти достаточно аргументированно описывает функцию государства в условиях данных кризисных явлений. Его главная миссия в этой системе управления, по М. Хафти, является миссией посредника и сконцентрирована на том, что оно пытается найти оптимальную систему взаимодействия и выстроить контакты и сотрудничество между различными акторами. Таким образом,

выстраивая взаимодействие между собой и акторами, между различными акторами, играя роль посредника, государство сводит к минимуму конфликтное поле. В этом случае технологии управления представляют собой поиск согласия и приводят к определенным проектам политических решений по доброй воле в рамках имеющихся ресурсов для преодоления тех или иных проблем.

Логика, которой следует М. Хафти, выстроена следующим образом. Доминирующий политический актор (государство) принял как данность участие негосударственных акторов в процессе принятия политических решений, в системе управления. Более того, постепенно поле деятельности этих негосударственных акторов было расширено, что дало основания М. Хафти говорить о своего рода победе этих акторов в начале XX века. При этом данная победа не привела к определенным ломкам и революции. Более того, именно участие негосударственных акторов в процессе управления предопределило создание и функционирование государства всеобщего благоденствия. Таким образом, М. Хафти отмечает, что задействование негосударственных акторов в процессе управления не ведет к революции, более того, участие граждан и негосударственных акторов приводит к таким практикам, которые являются гарантией удовлетворенности граждан.

Ослабление государства, которое началось в конце 70-х годов и которое М. Хафти не рассматривает как неблагоприятный тренд, привело и к появлению новых типов контроля, которые стали частью системы нового типа управления. Исследователь отмечает, что гражданское общество заменило народ, а перманентным обсуждениям проектов политических решений в структурах власти пришел на смену горизонтальный механизм переговоров и соглашений между кооптированными в систему управления негосударственными акторами.

[1] См. Hufty M., Bascolo E., Bazzani R. Gobernanza en Salud. Un aporte conceptual yanalíticopara la investigatión.Cadernos de SaúdePública / Reports in Public Health. 22(x) Agosto de 2006: 109 – 118; Hufty M., 1999, «Aux racines de la penséecomptable», in La penséecomptable: Etat, néolibéralisme, nouvelle gestionpublique;Hufty M. (dir.), Nouveaux Cahiers de I 'IUED, n° 8, Genéve, Institutuniversitaired'études du développement; Paris, Presses Universitaires de France, pp. 15 – 40.

[2] Hufty M., 2009, The Governance Analytical Framework. Preliminary version.http://graduateinstitute.ch/webdav/site/developpement/groups/hufty_greg/public/Governance_Analytical_Framework.pdf (Дата обращения 5.01.2013).

[3] Hufty M., 2009, The Governance Analytical Framework. Preliminary version.http://graduateinstitute.ch/webdav/site/developpement/groups/hufty_greg/public/Governance_Analytical_Framework.pdf (Датаобращения 5.01.2013).

[4] Bjork P., JonanssonH., 2001, «Towards Governance Theory: In Search for a Common Ground», IPSA Papers, p. 2.

[5] Williamson O.E., 1979, Transaction-cost Economics: The Governance of Contractual Relations // Journal of Law and Economics, vol. 22, n° 2, pp. 233 – 261; Williamson O.E., 1984, The Economics of Governance: Framework and Implications // Journal of Theoretical Economics, n° 140, pp. 195 – 223; Williamson O.E., 1996, Prologue: The Mechanisms of Governance, in The Mechanisms of Governance, Williamson O.E., Oxford, Oxford University Press, pp. 3 – 20; Coase R.H., 1988 [1937], The firm, the market and the law, Chicago/London, The University of Chicago Press$ Olsen J., 1976, University Governance: Non-participation as Exclusion or Choice, in Ambiguity and Choice in Organisations, March J., Olsen J. (eds.)., Bergen, Universitetsforlaget., pp. 277 – 313.

Selivanova E.S., e-mail: oktivlena@yandex.ru

Director of ANO "Agency of regional socio-economic projects," postgraduate student of the department of sociology and political science of Voronezh State University (Russian Federation, Voronezh).

M. HAFT'S CONCEPT ABOUT THE NEW ROLE OF THE STATE AS A MEDIATOR BETWEEN ACTORS AND SOCIAL DEMANDS

This article is an interpretation of the concept of administration offered by the professor from Geneva M. Haft. In this paper, category of administration is considered as a synonym of the government, the system of rules and a framework for non-hierarchical systems of coordination. The article concludes the main research approaches to considering the category of administration.

Key words: administration, modern administration, global administration, political actors.