

«GOOD GOVERNANCE» ЯК ОДНА ІЗ СУЧАСНИХ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті досліджуються концептуальні засади нової моделі державного управління «Good Governance». Досліджується специфіка сучасного державного управління. Аналізується зміст понять «Governance» та «Good Governance».

Ключові слова: державне управління, урядування, справедливе урядування, модель державного управління.

Аннотация. В статье исследуются концептуальные принципы новой модели государственного управления «Good Governance». Исследуется специфика современного государственного управления. Анализируется содержание понятий «Governance» и «Good Governance».

Ключевые слова: государственное управление, правление, справедливое правление, модель государственного управления.

Summary. Conceptual principles of new state case of «Good Governance» frame are investigated in the article». The specific of modern state administration is investigated. Maintenance of concepts «Governance» and «Good Governance is analysed».

Keywords: public administration, governance, good governance, state case frame.

Актуальність статті. В кінці 90-х років ХХ ст. серед науковців посилюється інтерес до державного управління і політики. Цьому сприяє критика бюрократичних і ринкових (менеджерських) концепцій державного управління. Критика бюрократичної (адміністративної) моделі відбиває пошуки демократичної законності, відхід далеко від централізованого, ієрархічного уряду в бік управління мережами, що характеризується довгостроковими зобов'язаннями, довірою і взаємністю між громадянським суспільством та державою [13; 18; 20]. Звернення до демократичної ідеології та проблем влади вимагає коректив звичних уявлень щодо політики і уряду, які були сформовані раніше в межах формально-юридичних установ [17, с. 598-599] і «демократичної відповідальності, що реалізується через виборчу систему» [3, с. 466]. Критика менеджерської моделі державного управління пов'язана з: 1) запереченням розгляду громадян як клієнтів; 2) неможливістю заміни норми закону ринковою поведінкою; 3) невірним акцентом менеджералістів щодо пріоритетів діяльності держави; 4) хибним визначенням джерел проблем в державному управлінні. Саме для подолання означених вад бюрократичної та ринкової (менеджерської) моделей у науковій та практичній діяльності були зроблені спроби

сформувати нові підходи щодо державного управління, однією з яких є концепція «Good Governance». Тому обрана тема є актуальною.

Дослідженням проблем розвитку нових моделей та підходів до державного управління присвячено роботи таких закордонних дослідників: Дж. Гонсалеса, Т. Пламптра, Дж. Грехема, Л. Лінна, С. Хайнріха, С. Хілла, Ж. Бурго та ін. В українській науковій державно-управлінській практиці концепція «Good Governance» знайшла відображення у роботах В. Корженка, В. Нікітіна та ін. Враховуючи той факт, що ця концепція є новою для української наукової теорії державного управління вона потребує додаткового розгляду та осмислення.

Мета даної статті визначити основні концептуальні засади моделі «Good Governance» та визначити можливості щодо її застосування в Україні.

Для досягнення поставленої мети визначені *наступні завдання*:

- дослідити особливості сучасного державного управління;
- з'ясувати зміст понять «governance» та «good governance» і знайти їхнє відповідне трактування українською мовою;
- визначити концептуальні засади нової моделі державного управління «Good Governance»;
- запропонувати можливі напрямки запровадження моделі «Good Governance» в Україні.

Основний зміст статті. Залучення громадськості до процесу державного управління ускладнюється. Законність бюрократичної моделі, що забезпечується через внутрішньоадміністративні ланцюги ієрархічної відповідальності, стає все проблематичнішою [9, с. 112] і бачення адміністрації, що організована за єдиною схемою й обслуговує єдину загальну владу, стало піддаватися значному сумніву [12, с. 21]. Сформовані інститути громадянського суспільства і громадяни, які безпосередньо залучені в адміністративні процеси, починають виступати центрами влади. Загальні вибори й уряд більшості перестають бути єдиним джерелом законності, і жоден політичний центр не може законно стверджувати, що представляє громадськість у цілому. Ні вибрані лідери, ні адміністратори не можуть забезпечити злагоду в суспільстві на підставі свого формального становища. Участь у процесі державного управління громадськості розширюються. При цьому зміст діяльності держави полягає «служінні» і «дозволі», а не «стримуванні» суспільства [21].

Ідеальна адміністрація стає більш відкритою, з гнучкими формами організації, без чітко визначеної сфери функціонування. Невілюється різниця між керівництвом з боку громадськості і політикою, суспільним і приватним секторами, експертами і непрофесіоналами. Діяльність адміністрацій втілюється в політичному процесі щодо мобілізації ресурсів, який забезпечує підтримку і довіру. Адміністрації розвивають автономію, будуючи власну репутацію в суспільстві, використовуючи їхню експертизу і здатність надати цінні послуги та захистити громадян [5, с. 208]. Є

адміністративна фрагментація, а адміністратори «ключові гравці в різних командах», які спостерігають і управляють один одним [15].

Постсучасні організаційні дослідження стверджують, що керівництво з боку громадськості повинне розвивати діалог і спільні відносини, вирощувати «освічену людину». Центральним елементом управлінських відносин стає людина з її автономією, різноманітністю, вільною від гніту, репресій і експлуатації. Владі експертів не довіряють. Засноване на освіті бачення формальних організацій з вірою в модернізацію, технократизацією, наукове знання, стратегічне планування, контроль, централізацію і спеціалізацію – мета критики адміністративної моделі державного управління. «Правда», «об'єктивність» та «ефективність» – центральні поняття [2].

Наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. XX ст. на зміну моделі «нового публічного менеджменту» в західній політико-управлінській науці прийшла концепція «Good Governance», у рамках якої державне управління розглядається як процес політичної діяльності (Politics), що потребує власних механізмів вироблення та реалізації комплексних управлінських рішень [0]. Появі цієї нової управлінської концепції сприяла ціла низка причин як практичного, так і теоретичного характеру.

По-перше, глобальні трансформаційні процеси у світі змінили стан суспільної свідомості та вимоги до держави з боку суспільства й вимагали нової практики державно-управлінської діяльності. Так, актуалізація концепції Good Governance збіглася в часі з падінням Берлінської стіни (1989 р.) і припиненням «холодної війни». На цьому етапі світове співтовариство зіштовхнулося з безліччю проблем, не пов'язаних із традиційним протистоянням за лінією «Схід – Захід». Особливе місце серед них посідала нагальна потреба послаблення (якщо не подолання) бідності в країнах, що розвиваються, а також необхідність прискореної інтеграції колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи, а потім і країн СНД в європейський і світовий політичний та економічний простір. Вирішити ці завдання за допомогою чинних на той час інструментів державного менеджменту західного зразка у принципі не виявлялося можливим.

Крім того, у 90-ті рр. XX ст. перед розвиненими країнами Заходу дуже гостро постало завдання надання економічної допомоги країнам, які раніше входили до радянського табору. Політичні мотиви, якими держави-донори керувалися в епоху «холодної війни», відтепер втратили свою актуальність. Потрібні були нові фінансові інструменти – прагматичні й основані на точному економічному розрахунку та аналізі ситуації в кожній окремій державі – реципієнті західної допомоги, а також нові методи оцінювання ефективності вкладення коштів.

По-друге, з'явилася низка причин, пов'язаних із розвитком, власне, західної політико-управлінської науки та з пошуками адекватних відповідей на нові виклики. Аналіз процесу європейської інтеграції

підштовхнув дослідників до висновку про те, що державна влада («public administration») виявила межі свого ефективного втручання у вирішення соціальних проблем. Не випадково саме на рубежі 80-х – 90-х рр. XX ст. відбулася помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави («welfare state»). Навіть економічно найбільш розвинені держави швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків.

Нарешті, по-третє, виявилися й причини науково-методологічного характеру. Більшість учених наголошують, що на зміну класичній моделі суб'єкт-об'єктних відносин у соціальних процесах, властивих авторитарним і ранньодемократичним політичним режимам, приходять нова суб'єкт-суб'єктна (інтерсуб'єктна) наукова парадигма, що відбиватиме відносини не вертикальної субординації, а горизонтальної координації різних соціальних акторів. Природно, у межах органів виконавчої влади або всередині виконавчої вертикалі суб'єкт-об'єктні відносини мають існувати, однак взаємодія органів виконавчої влади та інституцій громадянського суспільства, органів виконавчої влади й представницьких установ, відносини між різними організаціями в межах громадянського суспільства повинні будуватися на нових засадах.

Сприяття розв'язанню всіх цих проблем і була покликана концепція «Governance». Поняття «Governance» увійшло в науковий обіг у 1990 р. і швидко набуло популярності. На думку закордонних дослідників Дж. Гонсалеса, Т. Пламптра та Дж. Грехема, наприкінці 90-х рр. XX ст. кількість публікацій на цю тему збільшувалась у геометричній прогресії [19, с. 3].

Природно, з'явилася безліч різних трактувань змісту цього поняття. Найчастіше його ототожнюють з іншим близьким за змістом поняттям – Government (уряд). В європейській політичній традиції, починаючи з Т. Гоббса, склався стійкий консенсус відносно того, що саме на уряді має лежати основна відповідальність за вирішення суспільних проблем. Можливості власне суспільства в розрахунок не бралось.

Наприкінці XX ст. ця точка зору здавалась остаточно застарілою. Укорінення демократії та становлення самодостатнього громадянського суспільства в країнах Заходу перетворили уряд з монопольного суб'єкта суспільного розвитку на одного з «гравців», або акторів, на соціальному полі. У понятті Governance фіксується, яким чином уряд взаємодіє з громадськими організаціями і представниками бізнесу.

Учасники Всесвітньої конференції з якісного управління, яка відбулася в 1999 р. в Манілі (Філіппіни), відкинули традиційне уявлення про Governance як сферу виключної компетенції уряду. Governance розглядалось на конференції як елемент, складову і держави (державного управлінського апарату), і громадянського суспільства, і приватного сектора [цит. за 0].

Одні дослідники пропонують розглядати Governance в контексті механізму прийняття рішень: Governance це процес прийняття рішень та їхня імплементація [22, с. 1]. Інші звертають увагу на відсутність у цьому визначенні вказівок на наявність вертикальних організаційних зв'язків і відносин контролю [цит. за 1]. У більш широкому сенсі поняття Governance містить у собі взаємодію між структурами, процесами і традиціями, що визначають, в який саме спосіб здійснюється влада, як приймаються рішення і в який спосіб громадяни або їхні представники висловлюють та реалізують свої інтереси.

Заступник Генерального секретаря ООН Луїза Фрешет (Louise Frechette) пропонує таке визначення: «Governance є процесом, в рамках якого ...суспільні інститути, бізнес-організації та групи громадян формулюють свої інтереси, здійснюють свої права та обов'язки і розв'язують протиріччя (mediate their differences)» (Промова на Всесвітній конференції з якісного управління в Манілі, 31 травня 1999р.) [19].

На думку Л. Лінна, С. Хайнріха і С. Хілла (США), саме концепція Governance поєднала цінності та інтереси громадян, діяльність законодавчих, виконавчих і судових установ у такий спосіб, який припускає взаємодію між ними, що, у свою чергу, може мати значні наслідки для державної політики [14].

Концепція Governance розглядається і як свого роду методологія, що визначає засади переходу колишніх соціалістичних країн до демократії. У цьому зв'язку Г. Хайден трактує Governance як «усвідомлене управління державними структурами, що існують, із погляду посилення легітимності публічної сфери» [11]. Governance є продуктом людської діяльності (human agency), що допомагає встановити взаємодію між державою і суспільством [10]. До такого твердження близький висновок Дж. Марча і Дж. Ольсена про те, що Governance «впливає на інституціональні рамки, у межах яких взаємодіють громадяни й [державні] діячі та здійснюється політика» [16, с. 6].

Програма розвитку ООН (The United Nations Development Programme, UNDP) визначає Governance як «здійснення економічної, політичної та адміністративної влади (authority) з метою управління (manage) життям країни на всіх рівнях». Governance містить у собі механізми, процеси та інститути, за допомогою яких громадяни та їхні групи висловлюють власні інтереси, здійснюють свої законні права, виконують обов'язки й залагоджують конфлікти [10, с. 11 - 12].

Аналітики Світового банку на чолі з директором глобальних програм Інституту Світового банку (WBI), якого на початку 1990-х рр. було призначено першим керівником місії Світового банку в Україні, пропонують своє «робоче» визначення поняття Governance. У широкому сенсі – це сукупність традицій та інститутів, за допомогою яких здійснюється влада. Сюди відносяться: процеси, у ході яких уряди обираються, контролюються і зміщуються; здатність уряду ефективно

формулювати й реалізовувати здорову (sound) політику; повага громадян і держави до установ, які спрямовують (govern) економічні та соціальні взаємодії між ними. Governance являє собою систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада (authority) в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги [1].

Таким чином, адекватного й загальноприйнятого перекладу терміна Governance українською (як, утім, і в більшості інших мов) поки не існує. З огляду на необхідність розмежування змісту понять Governance, Government і management виявляється можливою нижченаведена інтерпретація їх. Management – процес управління взагалі (подальше розшифрування значення цього поняття в зазначеному контексті не наводиться). Government – це, по-перше, побудована на принципах ієрархічної субординації система органів виконавчої влади, а по-друге, діяльність цих органів. Governance, на відміну від менеджменту, розглядає державне управління як процес взаємодії великих організованих груп людей із приводу вироблення й реалізації управлінських рішень, тобто як політичний, а не технологічний процес. Від Government його відрізняє, по-перше, обов'язкова участь у процесі державного управління представників громадянського суспільства і бізнесу, а по-друге, орієнтація не на результат управлінської діяльності, а на формування демократичного механізму вироблення й реалізації рішень на підставі суспільного консенсусу у принципових питаннях. Слід додати, що як аксіома приймається теза про те, що демократичний, прозорий для громадськості процес реалізації політики не може призвести до масштабних негативних наслідків.

З огляду на вищевикладене, пропонується інтерпретувати англomовний термін Governance як «урядування», на відміну від управління взагалі (Management). Концепція «урядування» вказує шлях, що веде до досягнення консенсусу щодо реалізації інтересів соціальних груп та певного результату в процесі державного управління. Однак вона не дає прямої відповіді на запитання: які саме результати управлінської діяльності є бажаними? Тому практично одночасно з утвердженням поняття Governance розпочинається пошук незалежних критеріїв або стандартів, досягнення яких може однозначно свідчити про позитивність отриманих результатів. У результаті пошуку виникло поняття «Good Governance», яке може бути визначене як спосіб або модель управління, що дозволяє досягти саме тих соціальних та економічних результатів, які становлять інтерес для громадян [8]. Це, насамперед, компетентний менеджмент державних ресурсів і суспільних відносин, побудований на принципах відкритості, прозорості, звітності, справедливості та відповідальності перед народом [6].

Перекласти це поняття українською мовою дослівно – «добре урядування» – є завданням ще більш важким, бо втрачається його конкретний зміст. У вітчизняній політико-управлінській літературі

залежно від ситуації використовуються терміни «добре», «здорове» (sound), «якісне», «відповідальне», «належне» урядування, але тлумачаться вони по-різному [0]. У західних авторів порозуміння також відсутнє. Можливо, значення невизначеність споконвічно закладена в поняття «Good Governance», оскільки представники різних соціальних груп у різних контекстах ставляться до нього зовсім неоднаково. Тому ми можемо визначити Good Governance як «справедливе урядування», беручи до уваги суб'єктивний відтінок поняття «справедливість».

Більшість сучасних західних учених складовими Good Governance називає такі [19]: конституційний лад; демократичні вибори; повага до прав людини; влада закону (правопорядок); політична відкритість; стабільність і зрозумілість законів; терпимість, справедливість; громадська участь; суспільні видатки, спрямовані на досягнення суспільних (публічних) цілей; незалежність судів; прозорість діяльності влади; відсутність корупції; активні та незалежні засоби масової інформації; свобода інформації; компетентність органів влади; політична нейтральність органів влади (державна служба, основана на заслугах); підзвітність влади суспільству із загальнонагомих питань.

Ж. Бурго (Jacques Bourgault, Франція) виділяє такі базові аспекти Good Governance:

- сприйняття суспільством влади як легітимної;
- громадяни перебувають у центрі уваги тих, хто приймає рішення;
- управлінські програми, орієнтовані на суспільство й основані на громадській згоді (based on listening to citizens);
- швидка пристосовність публічної адміністрації до потреб громадян при розподілі суспільних фондів [7, с. 173].

У концептуальному документі «Програма розвитку ООН (UNDP, ПРООН)», прийнятому в січні 1997 р., названо основні характерні риси Good Governance:

1. Участь (Participation) – усі чоловіки та жінки мають право голосу при прийнятті рішень (прямо або через інститути, що репрезентують їхні інтереси). Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій і слова.

2. Влада закону (Rule of law) – правова система повинна бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини.

3. Прозорість (Transparency) – полягає у вільному потоці інформації. Процеси, установи та інформація є однаково доступними кожному.

4. Відповідальність (Responsiveness) – інститути та процеси слугують усім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation) – справедливе управління виступає посередником між різними інтересами задля досягнення широкого суспільного консенсусу з локальних і загальнонагомих питань та процедур (policies and procedures).

6. Справедливість (Equity) – усі чоловіки та жінки мають однакові можливості в поліпшенні умов їхнього життя.

7. Ефективність і результативність (Effectiveness and efficiency) – процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів.

8. Підзвітність (Accountability) – процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства підзвітні громадськості, а також акціонерам (stakeholders).

9. Стратегічне бачення (Strategic vision) — лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно Good Governance і людського розвитку. Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту (complexities), яким ця перспектива обґрунтовується [2].

Отже, концепція «справедливого урядування» є сьогодні найбільш евристичною моделлю державного управління в умовах розвинутої демократії. На відміну від усіх інших управлінських моделей, вона природно орієнтована на взаємодію державних і суспільних інститутів (громадянського суспільства) у процесі вироблення та реалізації загальних рішень. Метою «справедливого урядування» є не досягнення результату будь-якою ціною (що неодноразово відбувалось у вітчизняній історії), а вибудовування прозорого процесу реалізації політики, ґрунтованого на широкій участі громадян, в інтересах їхньої більшості.

Концепція «справедливого урядування» спочатку розроблялася з метою забезпечення сталого розвитку найвідсталіших держав світу. Однак її засадничі ідеї (про державну владу як один із соціальних акторів, обов'язкову участь організацій громадянського суспільства у здійсненні політики, прозорість і підзвітність суспільству органів влади тощо) у разі їхньої успішної імплементації у транзитивному українському середовищі можуть значно прискорити просування нашого суспільства шляхом зміцнення демократії, становлення громадянського суспільства й розвитку ринкової економіки.

Відповідним чином модель справедливого урядування переорієнтовує діяльність управлінської складової державного управління. Так, якщо за попередньої моделі (публічного менеджменту) державний службовець – професіонал, що орієнтується виключно на критерії ефективності та результативності, то за цієї моделі державний службовець – це професіонал, що орієнтується на соціальні потреби та вимоги.

Використані джерела інформації:

1. Корженко В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції governance / В. В. Корженко, В. В. Никитин // Державне будівництво. - 2006. - № 1. - С. 1. - Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/n_1_2006/doc/1/01.pdf
2. A Decade of Measuring the Quality of the Governance: Governance Matters 2006. Worldwide Governance Indicators. - The World Bank, 2006. - P. 2.
3. Bogason P. Postmodern public administration / P. Bogason // In The Oxford Handbook of Public Management, ed. E. Ferlie, L. E. Lynn, jr., C. Pollitt. - Oxford : Oxford University Press, 2005. - P. 234-256.

4. Brereton M. The new public service ethos: An ethical environment for governance / M. Brereton, M. Temple // *Public Administration*. - 1999. - № 77 (3). - P. 455-474.
5. Clemens E. S. Lineages of the Rube Goldberg State. Building and blurring public programs, 1900 – 1940. In *Rethinking Political Institutions / E. S. Clemens ; The Art of the State ; ed. I. Shapiro, S. Skowronek, D. Galvin*. - N.-Y. : N.-Y. University Press, 2006. - P. 187-215.
6. Good governance: Guiding principles for implementation / The Australian Government's Overseas Aid Program // The Australian Agency for International Development, Canberra. - August 2000. - P. 3.
7. Governance: Concepts and Applications / Corkery, Joan (ed.), with IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies - Brussels, 1999. - P. 173.
8. Graham J. Governance Principles For Protected Areas / J. Graham, B. Amos, T. Plumptre // *Policy Brief*. - № 15. - Ontario (Canada) : Institute on Governance, 2003. - P. 6.
9. Hofmann H. C. H. Policy implementation / H. C. H. Hofmann, A. H. Turk // In *EU Administrative Governance*, ed. H. C. H. Hofman, A. H. Turk. - Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2006. - P. 74-112.
10. Hyden Goran. Governance and Development / Goran Hyden, Julius Court // *World Governance Survey Discussion. Paper 1*. - United Nations University. - August 2002. - 34 p.
11. Hyden Goran. The Study of Governance / G. Hyden and M. Bratton (eds.) ; *Governance and Politics in Africa*. - Boulder : Lynne Rienner Publishers, 1992. - P. 1-26.
12. Joerges C. The law's problems with the governance of the European market / C. Joerges // In *Good Governance in Europe's Integrated Market*, ed. C. Joerges, R. Dehousse. - Oxford : Oxford University Press, 2002. - P. 3-31.
13. Kickert W. J. M. Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector / W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, J. E. M. Koppenjan. - L. : Sage Publications, 1997. - 206 p.
14. Lynn L. E., Jr. The Empirical Study of Governance: Theories, Models, Methods / L.E. Lynn, Jr, C. Heinrich, and C. J. Hill // Paper presented at the Workshop for the Empirical Study of Governance / University of Arizona. - Tucson, 1999.
15. Lgreid P. Top civil servants in Norway: Key players – on different teams // In *Bureaucrats & Policy Making*, ed. E. N. Suleiman. - N.-Y. : Holmes & Meier, 1984. - P. 206-241.
16. March J. G. Democratic Governance. Democratic governance / James G. March, Johan P. Olsen. - N.-Y. : Free Press, 1995. - 293 p.
17. Marinetto M. Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school / M. Marinetto // *Political Studies*. - 2003. - Vol. 51, № 3. - P. 592-608.
18. O'Toole L. J., Jr. The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World / L. J. O'Toole, Jr. // *Journal of Public Administration Research and Theory*. - 1997. - Vol. 7. - P. 443-459.
19. Plumptre T. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives / Tim Plumptre, John Graham // Institute On Governance. - 1999. - December 3. - 27 p. Режим доступа : <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf>
20. Powell W. W. Neither market nor hierarchy: network forms of organization// *Research in Organizational Behavior*. - 1990. - № 12. - P. 295-336.
21. Rhodes R. A. W. Policy network analysis / R. A. W. Rhodes // In *The Oxford Handbook of Public Policy*, ed. M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin. - Oxford : Oxford University Press, 2006. - P. 425-447.
22. What is Good Governance? United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. – Thailand : Poverty Reduction Section UNESCAP, 2004. - 3 c.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д. держ. упр., професор.