

Тетяна Сьомова

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України

КОНЦЕПЦІЯ «GOOD GOVERNANCE» : ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ТЕРМІНОЛОГІЇ

У статті розглянуті методологічні проблеми, пов'язані з визначенням основних понять, які допомагають краще зрозуміти увесь механізм функціонування системи управління з огляду на демократичні моделі врядування в контексті європейських інтеграційних процесів. Проаналізовано зміст концепції « Good governance» та умови її виникнення, а також контекст застосування концепції. Придільна увага адаптації термінів західної управлінської думки у формі концепції «Good governance» .

Ключові слова: врядування, добре врядування, належне врядування, « Good governance» , державна влада.

Tetiana Syomova

PhD student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

CONCEPT OF «GOOD GOVERNANCE» : ITS APPLICATION AND DEFINITIONS CONTENT

Now the highly acute question is harmonization of different stakeholders interests at the state and local level. Nowadays almost all state and non-state political institutions of Ukraine are in crisis that's why they couldn't act as handling mechanism to the external and internal challenges.

Throughout the years of independence, Ukraine needed to develop a new model of interaction between state authorities and local authorities and representatives of civil society. And here we are faced to methodological problems associated with the definition of the basic concepts that help to understand better the mechanism of the whole management system in view of the democratic model of governance in the context of European integration processes. Therefore, consideration of the «good governance» concept achievements is necessary for Ukraine.

The features of «Good governance» concept discussed in the scientific research of many foreign scientists: Dzh.Honsalets T. Plamptr, John. Graham, L. Lynn, S.Hayrinh, S. Hill, J. Burg and national scientists: V.Korzhenko V. Nikitin, A. Kolodiy, B. Shevchuk, T.Bezverhnyuk, N. Hrytsiak

The aim of the paper is to compare the traditional English terminology in the use of the term «governance» and concept «Good governance» , as well as understanding of its use.

The concept of «Good governance» replaced the «New Public Management» model at the turn of the 80's - 90's. The appearance of new concepts contributed to a number of reasons. First, the political circumstances and political and economic nature. The birth of the concept of Good Governance coincided in time with the fall of the Berlin Wall and the termination of «cold war» . This period was significant as time when developed Western countries have faced the task of providing economic assistance to countries that previously were part of the Soviet bloc. Second, development of Western political and administrative science was looking for adequate responses to new challenges led researchers to conclude that public administration revealed the limits of its effective intervention in solving social problems. That's why concept of Governance quickly gained popularity, and such foreign researchers worked on this field: John. Honsalets, T. and J. Plamptra. Graham. The term «governance» has become widely used in the 1990s by international organizations such as the UN, World Bank, IMF.

UN Deputy Secretary General Louis Frechette offers the following definition: «Governance is a process, in which public institutions, business organizations and citizen groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences»

G. Hayden treats Governance as «the conscious management of existing government structures in terms of strengthening the legitimacy of the public sphere»

UNDP defines Governance as «the performance economic, political and authority to manage life of the country at all levels» .

The World Bank in the early 1990s offers own «working» definition of Governance: in the broadest sense - a set of traditions and institutions by which authority is made.

Therefore, adequate and generally accepted translation of the term Governance Ukrainian does not exist, but there is a stable and generally accepted understanding of the term «governance» and translating it as «management» inadequate.

Hence, the dominant concept in European governance «Good Governance» , is becoming more common in Ukraine. This concept focuses on the interaction between state structures and civil society, whose mission is to build a transparent, broad-based public participation process implementation in the interests of the majority.

So, in the most complete manner the concept of «Good Governance» can be implemented at the local level - at the level of regions and individual communities - because this is where the end result is the most dependent on the ability of local authorities, civil society and business representatives to establish a dialogue and reach effective level of interaction in decision-making regarding socially important problems. That is why the concept of «Good Governance» can be used as a methodological basis for the interaction of different interest groups in decision-making at the local community.

Keywords: government, good government, «Good Governance» , authority, integration processes, civil society.

Татьяна Сёмова

аспірант ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

КОНЦЕПЦИЯ «GOOD GOVERNANCE»: ЕЕ ПРИМЕНЕНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ СОДЕРЖАНИЯ ТЕРМИНОЛОГИИ

В статье рассмотрены методологические проблемы, связанные с определением основных понятий, которые помогают лучше понять весь механизм функционирования системы управления с учетом демократических моделей управления в контексте европейских интеграционных процессов. Проанализировано содержание концепции «Good Governance» и условия ее возникновения, а также контекст применения концепции. Уделено внимание адаптации терминов западной управленческой мысли в форме концепции «Good Governance».

Ключевые слова: управление, хорошее управление, надлежащее управление, «Good Governance», государственная власть.

Постановка проблеми

Зараз дуже гостро постало питання вирішення узгодження інтересів різних груп інтересів як на державному, так і на місцевому рівні. Зараз в Україні у кризовому стані перебувають практично всі як державні, так і недержавні політичні інституції, які повинні виступати механізмом для забезпечення керованості суспільства та допомагати протистояти зовнішнім та внутрішнім викликам.

Протягом усіх років незалежності Україна потребувала розробки нової моделі взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування та представниками організацій громадянського суспільства.

Саме тут на перший план виходять методологічні проблеми, пов'язані з визначенням основних понять, які допомагають краще зрозуміти увесь механізм функціонування системи управління з огляду на демократичні моделі врядування в контексті європейських інтеграційних процесів. Тому врахування здобутків концепції «належного врядування» є необхідним для України.

Особливості концепції «Good governance» розглянуто у наукових розробках багатьох зарубіжних науковців, це: Дж.Гонсалес, Т. Плампрт, Дж. Грецем, Л. Лінн, С. Хайрінх, С. Хілл, Ж. Бурго, а також вітчизняних учених: В. Корженко, В. Нікітін, А. Колодій, Б. Шевчук, Т.Безверхнюк, Н. Грицяк.

Тому метою статті є порівняти традиційну термінологію з англійською у сфері вживання терміна «врядування», концепції «Good Governance», а також зіставити розуміння її використання. Також на меті визначити, на якому рівні концепція «Good Governance» може бути реалізована у найбільш повній формі.

У другій половині ХХ ст. світова політико-управлінська наука висунула низку концептуальних моделей організації діяльності органів влади з огляду на соціальний розвиток суспільства та задоволення потреб громадян як споживачів адміністративних послуг [1].

У 80-ті рр. ХХ ст. найбільшу популярність набула модель «Нового державного менеджменту» (New Public Management), у контексті якої управління соціальним розвитком розглядалося з точки зору дотримання правил і стандартів, прийнятих у корпоративному менеджменті поза впливом політичних процесів [1].

Дана модель дозволила істотно підвищити ефективність діяльності державного сектора в провідних

державах Заходу, однак відокремлення державного управління від політичного процесу, та зведення тільки до принципів і форм корпоративного менеджменту практично звели нанівець усі можливі переваги. Стало очевидним, що ефективне державне управління не може більше розглядатися як «аполітичний феномен».

На рубежі 80-х – 90-х рр. ХХ ст. на зміну концепції (моделі) «Нового державного менеджменту» в західній політико-управлінській науці прийшла концепція Good Governance. Появі нової управлінської концепції сприяла ціла низка причин. По перше, обставини політичного й політико-економічного характеру. Актуалізація концепції Good Governance збіглася за часом з падінням Берлінської стіни (1989 р.) і припиненням «холодної війни».

Крім того, в 90-ті рр. ХХ ст. перед розвиненими країнами Заходу виняtkово гостро й у більшому, ніж коли-небудь, обсязі постало завдання надання економічної допомоги країнам, які раніше входили до радянського блоку [2].

По-друге, причини, пов'язані з розвитком західної політико-управлінської науки та з пошуками адекватних відповідей на нові виклики привели дослідників до висновку, що державна влада (public administration) виявила межі свого ефективного втручання в рішення соціальних проблем. На рубежі 80-х – 90-х рр. ХХ ст. відбувається помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави (welfare state) [1]. Навіть економічно найбільш розвинені держави швидко втрачали можливість нести величезний тягар соціальних видатків. Саме тому вихід бачився в підключенні до процесу соціального управління громадськості – громадянського суспільства, здатного не лише визначати сукупні інтереси громадян, але й забезпечити дієвий контроль за управлінською бюрократією й тим зміцнити легітимність самої державної влади [3].

На початку 80-х рр. ХХ ст. вийшло у світ фундаментальне двотомне дослідження німецького філософа Юргена Хабермаса «Теорія комунікативної дії». На зміну класичної моделі суб'єкт-об'єктних відносин у соціальних процесах, властивих авторитарним і ранньодемократичним політичним режимам, на думку вченого, має прийти нова суб'єкт-суб'єктна (інтерсуб'єктна) наукова парадигма, що відображатиме відносини не вертикальної субординації, а горизонтальної координації різних соціальних акторів [1].

Сприятим розв'язанню всіх вищезазначених проблем і була покликана концепція «Governance».

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

Як уже зазначалося, поняття «Governance» увійшло в науковий обіг у 1990 рр. і швидко набуло популярності. На думку закордонних дослідників Дж. Гонсалеса, Т. Плампра та Дж. Грехема, наприкінці 90-х рр. XX ст. кількість публікацій на цю тему збільшувалась у геометричній прогресії [4, с. 3].

Термін «врядування» став широко вживатися в 1990-х рр. такими міжнародними організаціями, як ООН, Світовий банк, МВФ. З визнанням важливості ефективного врядування для макроекономічного зростання та стабільності, МВФ та Світовий банк навіть розширили умови надання позик вимогами «належного врядування» та створення інституційних рамок вироблення економічної політики, запровадивши відповідні показники. У 1995 р. у межах СОТ було створено нову категорію обов'язкових вимог до держав-членів, які поширювались на багато сфер внутрішнього законодавства. Міжнародні фінансові інститути надавали консультативну та технічну допомогу з метою забезпечення ефективного врядування та стримування корупції в державо-реципієнтах фінансової допомоги [5].

Природно, з'явилася безліч різних трактувань змісту цього поняття. Найбільш часто його ототожнюють з іншим близьким за змістом поняттям – Government (уряд).

Учасники Всесвітньої конференції з якісного управління, яка відбулась в 1999 р. у Манілі (Філіппіни), відкинули традиційне уявлення про «Governance» як сферу виняткової компетенції уряду. «Governance» розглядалося на конференції як елемент, складова і держави (державного управлінського апарату), і громадянського суспільства, і приватного сектора.

Заступник Генерального секретаря ООН Луїза Фрешет (Louise Frechette) пропонує таке визначення: «Governance» є процесом, у 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 1999 р.) [5].

Хайден трактує Governance як «усвідомлене управління існуючими державними структурами з погляду посилення легітимності суспільної сфери» [2].

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» [5].

Аналітики Світового банку на початку 1990-х рр. пропонують своє «робоче» визначення поняття «Governance»: у широкому сенсі – це сукупність традицій та інститутів, за допомогою яких здійснюється влада. Сюди відносяться: 1) процеси, в ході яких уряди обираються, контролюються і зміщуються; 2) здатність уряду ефективно формулювати й реалізовувати здорову політику; 3) повага громадян і держави до установ, які спрямовують економічні та соціальні взаємодії між ними [6, с. 1]. «Governance» являє собою систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада (authority) в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги [6, с. 4].

Таким чином, адекватного й загальноприйнятого перекладу терміна «Governance» українською (як, втім, і в більшості інших мов) поки не існує.

Три основні значення терміна «урядування».

1. Першим значенням урядування є процес здійснення влади і прийняття рішень, діяльність уряду (в англійській мові – government), що українською мовою можна передати як правління або як політичне урядування.

2. Друге значення, у якому стали часто вживати слово «врядування» на Заході – це суспільне або системне врядування (англійською – governance), під яким розуміють управлінську діяльність як суспільну координацію, що уможлиблює та полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але вже не у вертикальному, а в горизонтальному вимірі.

3. Нарешті третє значення терміна (як англійського «governance», так і українського «врядування») знову пов'язане із звуженням змісту шляхом зведення його до однієї з моделей управління суспільством, а саме – горизонтальної, координуючої діяльності, пов'язаної із зменшенням ролі уряду і розширенням ролі усіх інших зацікавлених сторін.

Загалом, підходи та інтерпретації поняття «врядування» істотно відрізняються залежно від того, чи йдеться про розвинуті країни, чи про країни, що розвиваються, або про посткомуністичні суспільства. У першому випадку говорять про нове публічне урядування як об'єктивно присутню рису суспільного життя, яку потрібно вивчати, щоб адекватно розуміти переваги й ризики нових способів урядування, і цим займаються переважно науковці. У другому випадку здебільшого вдаються до формулювання вимог і практичних рекомендацій щодо «підтягування» управління до певних стандартів, і це роблять різноманітні структури, що надають кредити чи допомогу своїм адресатам [7].

Тож більшість офіційних документів та пропагандистських матеріалів ООН і Світового банку, які просувають ідеї урядування у країни третього світу та нові незалежні держави, що виникли на пострадянських теренах, трансформують концепцію врядування у її підвид – концепцію «доброго врядування» («Good Governance»), яка здебільшого застосовується у вигляді сукупності нормативних приписів для менш розвинених країн. Добре врядування у таких випадках трактують саме як демократичне, справедливе врядування, що здійснюється урядом, дії якого правовим чином урегульовані і який не порушує закон.

Концепція доброго врядування націлена, насамперед, на підвищення керованості та ефективності.

Але час вніс свої корективи до розуміння місця та ролі держави в сучасному світі. Поява терміну «governance» завдала певних труднощів як для управлінців, так і філологів, оскільки його важко однозначно перекласти, особливо на мови країн Центральної та Східної Європи. Основна проблема полягає в тому, що його часто перекладають як управління («administration», «management»), зазвичай не приділяючи належної уваги різним концепціям, що закладені в цих термінах. Такий переклад виходить з різних політичних традицій та адекватно не відображає сутність запровадженого у 18 ст. Дж. Локом терміну належного врядування, яке базується на розподілі влади. Концепція «governance» як протиположності «administration», складається із трьох складових [7]: 1) відповідальність несе не тільки політична влада. «Governance» являє собою компроміс, заснований на

впливі політичного, економічного й соціального факторів, оскільки пропонує нові форми дій, що ставляться до регулювання; 2) різні суб'єкти вимагають залучення до процесу прийняття рішень і в змозі пропонувати нові рішення для вирішення суспільних проблем. «Governance» наголошує на делегуванні відповідальності, що відбувається в трикутнику між державою, громадянським суспільством і ринком; 3) жоден із суб'єктів не має знань і засобів, необхідних для самостійного вирішення існуючих проблем. Виникає необхідність у багатоступінчастих процесах взаємодії та переговорів між різними учасниками. В українській мові існує стійкий і загально визнаний переклад терміна «governance», тобто врядування. Переклад його як «управління» неадекватне. Термін «врядування» припускає розмаїтість форм впливу одних агентів на інших, починаючи від прямого примусу й закінчуючи укладенням добровільних взаємовигідних угод.

Так наприклад, В. Безверхнюк визначає «Good Governance» як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадянськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою [8].

Тобто, врядування на сьогодні припускає:

- поступову децентралізацію та деконцентрацію державного управління;
- відкриті переговори з численними суб'єктами громадянського суспільства;
- ліквідацію бар'єрів між державною й приватною сферами, створення партнерських структур, налагодження публічно-приватного партнерства.

Поряд із підходами Світового банку та Організації економічної співпраці та розвитку, Європейська Комісія запровадила власну концепцію врядування в Білій книзі з європейського врядування, яка була прийнята Комісією в липні 2001 р. Біла книга містить низку рекомендацій і пропозицій щодо зміцнення демократії в Європі та підвищення легітимності інститутів ЄС шляхом покращення залучення громадськості, вдосконалення регуляторної політики та посилення ролі ЄС у світовому врядуванні [9]. Метою книги є модернізація європейської громадської дії для того, щоб підвищити відповідальність виконавчих органів ЄС перед обраними представницькими органами та відкрити процедури прийняття рішень в Європейському Союзі для надання громадянам можливості брати участь у прийнятті рішень, які їх стосуються.

Таким чином, концепція європейського врядування припускає впровадження нових методів вироблення державної політики, спрямованих на переговори, а також нових способів її впровадження, зокрема через партнерські відносини.

Висновки. Отже, панівна в європейському управлінні концепція «Good Governance» набуває все більшого поширення в Україні. Дана концепція орієнтована на взаємодію державних структур та інститутів громадянського суспільства, головною метою якої є побудова прозорого, заснованого на широкій участі громадян процесу реалізації політики в інтересах їх більшості.

Таким чином, у найбільш повній формі концепція «Good Governance» може бути реалізована на місцевому рівні – на рівні регіонів й окремих громад, - бо саме тут кінцевий результат найбільш залежить від здатності територіальних органів влади, органів громадянського суспільства та представників бізнесу налагодити діалог та досягти дієвого рівня взаємодії в процесі прийняття рішень стосовно суспільно значимих проблем. Саме тому концепція «Good Governance» може бути використана як методологічна основа для взаємодії представників різних груп інтересів у процесі прийняття управлінських рішень на рівні територіальної громади.

Література.

1. Сморгунів Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «governance» // Политические исследования (Полис.) – 2003. – №4. – С. 50-59.
2. Hyden Goran, Court Julius. Governance and Development // World Governance Survey Discussion. Paper 1. – United Nations University. – August 2002. – 34 p.
3. Good governance: Guiding principles for implementation / The Australian Government's Overseas Aid Program // The Australian Agency for International Development, Canberra. – August 2000. – P. 3.
4. Hague R. and Harrop M. Comparative Government and Politics. An introduction: 6th Edition. – Palgrave MacMillan, 2004. – 355 p.
5. What is good governance? [Electronic resource] / United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. — Access mode : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.
6. A Decade of Measuring the Quality of the Governance: Governance Matters 2006. Worldwide Governance Indicators. – The World Bank, 2006. – 45 p.
7. Колодій А.Ф. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем // Науковий вісник «Демократичне врядування». -2012. – вип. 10
8. Нижник Н.Р. Теоретичні аспекти державного управління: монографія / Н.Р.Нижник, С.П.Мосов. – Чернівці, 2011. – 248 с.
9. European Governance. A white paper [Electronic resource] / Commission of the European Communities (Brussels, 2001. COM(2001) 428 final). — Access mode: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.
10. Корженко В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції «Governance» [Текст] / В.В.Корженко, В.В.Нікітін. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2012-1/doc/1/01.pdf.