

О. Л. Дурман, старший викладач
кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Херсонського національного
технічного університету

GOOD GOVERNANCE – ОСНОВА ДЛЯ РОЗБУДОВИ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглядається сутність сучасної світової управлінської моделі «Good Governance» (належне урядування), необхідність запровадження якої залежить від змін, які відбуваються в українському суспільстві щодо модернізації системи державного управління.

Ключові слова: публічне управління, публічний менеджмент, Good Governance, моделі публічного управління, стратегія розвитку.

O. L. Durman. Good Governance – basis for building an effective public administration system

Changes in Ukrainian society are aimed at changes in modern public administration. Examples are the tried and tested governance mechanisms of European countries, which will allow the development of optimal public administration systems at all levels of the state apparatus. One such example is the concept of “Good Governance” (good, proper management), which combines two basic elements: the democratic practice of making and implementing management decisions and efficiency (achieving results while minimizing costs).

After the events of 2013–2014 (the refusal of President Yanukovich to sign the Ukraine-EU Association Agreement, the second Maidan, the events in the east of Ukraine and the annexation of the Crimea, etc.) Ukraine has changed the principles of its strategic development and directed its views on the EU, distancing itself from the CIS and the Customs Union. And already in the signed 2015 Sustainable Development Strategy “Ukraine 2020” it was stated that the purpose of the Strategy is to introduce European standards of living in Ukraine and Ukraine’s leading position in the world

At the disposal of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On some issues of reforming the state administration of Ukraine”, which approved the Strategy of reforming public administration for 2016–2020, it is indicated that the principles of reforming the public administration system in Ukraine should be based on the principles formulated in the SIGMA document “Principles of public administration. The main principles defined in this document, other than those mentioned, include the following: appropriate legislation; participation; openness; transparency of decision making; proper organization; proper staff; proper financial and budgetary management efficiency; conformity; a responsibility; supervision.

Thus, it can be said that the transition to the model of equitable governance implies structural changes in the system of state administration, associated with the provision of greater independence to the lower level of the management hierarchy (including functional, material, financial, administrative).

That is, in a general sense, the positive need for the concept of “Good Governance” lies in the fact that public administration loses its former rigidity, detailedness and regulability.

Key words: public administration, public management, Good Governance, public administration models, development strategy.

Постановка проблеми. Зміни в українському суспільстві вимагають застосування до сучасного державного управління апробованих механізмів управління європейських країн, що дадуть змогу розробляти оптимальні системи державного управління на всіх рівнях державного апарату, діяльність якого будувалася б на прозорості, чесності та довірі народу до

Механізми державного управління

влади і навпаки. Одним із таких механізмів є концепція «Good Governance» (добре, належне урядування), яка поєднує в собі два базових елементи: демократичність практики прийняття та реалізації управлінських рішень і ефективність (досягнення результату за умов мінімізації витрат).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням сучасної управлінської моделі «Good Governance» займалися такі провідні вчені, як: Воробйова О.П., Колодій А.Ф., Соловйов В. П., Стрілець Ю. П., Толкованов В.В., Дем'янчук О.П. та інші.

Мета статті – дослідження та узагальнення наукових уявлень щодо концепції «Good Governance» як основи для розбудови ефективної системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Еволюція розвитку публічного управління в Україні мала і має надзвичайно складний та неоднорідний характер, що зумовлений постійною зміною політичного життя, яке накладало значний відбиток на розвиток державного управління.

Глобальні трансформаційні процеси економічного, політичного й соціального характеру, що відбулися наприкінці ХХ ст., зумовили необхідність перегляду численних теорій і понять, відмови від застарілих моделей та пошуку нових альтернативних шляхів розвитку суспільства. На тлі цих змін перед Україною постає питання щодо формування сучасної парадигми державного управління й побудови на її основі управлінської системи, яка б відповідала викликам сьогодення та була спроможна ефективно функціонувати в умовах інформаційної цивілізації [1].

Зміни, що відбуваються в українському суспільстві, вимагають модернізації системи державного управління, а це відкриває можливості для її новітнього розвитку в сучасних умовах суспільного розвитку. Наявна модель державного управління України не відповідає стратегічному курсу країни, спрямованому на європейські стандарти демократичного урядування, оскільки є неефективною та схильною до корупції, надмірно централізованою, закритою від суспільства та відчуженою від потреб громадянина. Саме тому актуальною і соціально значущою є проблема підвищення ефективності діяльності органів державної влади та якості наданих державою послуг, що відповідають сучасним вимогам суспільства [2].

Комплексне реформування системи державного управління в Україні має багатоетапний характер, до сьогодні ще не завершене і прагне до зміцнення механізмів державного управління через демократичне вдосконалення і практичне забезпечення постійних взаємозв'язків між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади [3].

Стрижнем стратегії економічного та соціального розвитку на період до 2015 р. повинно було стати створення реальних передумов розв'язання основного геополітичного завдання нашої держави – вступу України до Європейського Союзу (ЄС). На думку авторів дослідження «Стратегії економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції», ця мета мала стати додатковим потужним стимулом і каталізатором відповідних соціально-економічних та політичних перетворень і, разом зі вступом України до Світової організації торгівлі (СОТ) та формуванням взаємовигідних відносин із партнерами по СНД (Співдружність незалежних держав), мала стати чинником, який зміцнить економічний потенціал, виведе національну економіку на якісно новий рівень. Але необхідно враховувати, що входження до регіональних інтеграційних об'єднань та міжнародних організацій для України можливе лише на паритетній основі, із забезпеченням пріоритету національних інтересів та національної безпеки, на базі відповідальності влади перед українськими громадянами і бізнес-спільнотою щодо забезпечення їх інтересів як на внутрішньому, так і на європейському просторі [4].

Після подій 2013–2014 років (відмова Президента В. Януковича від підписання Угоди про асоціацію Україна-ЄС, другий Майдан, події на сході України та анексія Криму тощо)

Україна змінила принципи свого стратегічного розвитку та спрямувала погляди на ЄС, дистанціюювавшись від СНД та Митного Союзу. І вже в підписаній 2015 року Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [5] вказувалося, що метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі.

Задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами:

– **вектор розвитку** – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему;

– **вектор безпеки** – це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного й неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів;

– **вектор відповідальності** – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг у державному та приватному секторах. Територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток усієї країни;

– **вектор гордості** – це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Україна повинна зайняти гідне місце серед провідних держав світу, створити належні умови життя і праці для виховання власних талантів, а також залучення найкращих світових спеціалістів різних галузей.

У Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реформування державного управління України», яким затверджена Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 рр., зазначено, що в основу реформування системи державного управління в Україні мають бути покладені принципи, сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління» [6]. До числа основних принципів, визначених у цьому документі, крім зазначених, відносяться такі: **належне законодавство; участь; відкритість; прозорість прийняття рішень; належна організація; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідність; відповідальність; нагляд** [7].

Спроможність системи державного управління до еволюційних перетворень аналізується завдяки системно-функціональному аспекту, який відстежує реалізацію існуючої моделі управління і за необхідності її корегує. Використавши для цього методи структурно-функціонального і порівняльного аналізу об'єктів управління, можна сказати, що причинами змін у системах державного управління є зміни навколишнього середовища, які диктують державі свої умови. Зараз суспільство відповідає перехідній моделі управління від «директивної» до «нового публічного менеджменту», але зміни потреб нашого суспільства та стандарти ЄС, до якого прагне Україна у своєму геополітичному розвитку, вимагає від держави переходу до нової парадигми державного управління, такої як «Good Governance» (GG).

Переклад цього поняття українською мовою дослівно – «**добре урядування**» – є завданням ще більш важким, бо втрачається його конкретний зміст. У вітчизняній державно-управлінській літературі залежно від ситуації використовуються терміни «добре», «здорове» (sound), «якісне», «відповідальне», «**належне урядування**», але тлумачаться вони по-різному. У західних авторів порозуміння також відсутнє. Можливо, значення невизначеність 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 й суб'єктивний відтінок поняття «справедливість».

У західній політико-управлінській науці наприкінці 80-х – на початку 90 х рр. XX ст. концепція «Good Governance» прийшла на зміну моделі «нового публічного менеджменту». У рамках GG державне управління розглядається як процес політичної діяльності (Politics), що потребує власних механізмів вироблення та реалізації демократичних комплексних, управлінських рішень. Появі цієї нової управлінської концепції сприяла ціла низка причин як практичного, так і теоретичного характеру [8].

По-перше, 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». Особливою проблемою була нагальна потреба послаблення (якщо не подолання) бідності в країнах, що розвиваються. Вирішити ці завдання за допомогою чинних на той час інструментів державного менеджменту західного зразка у принципі не виявлялося можливим.

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. Тому не випадково відбулася помітна втрата інтересу як учених, так і політиків до концепції соціальної держави («welfare state»). Навіть економічно найбільш розвинуті 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, в 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 громадського суспільства повинні будуватися на нових засадах [9].

Більшість сучасних західних учених складовими частинами Good Governance називають такі: 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.

У концептуальному документі «Програма розвитку ООН (UNDP, ПРООН)», прийнятому в січні 1997 р., названо основні характерні риси Good Governance (рис. 1.) [10]:

Механізми державного управління

1. Участь (Participation): усі чоловіки та жінки мають право голосу під час прийняття рішень (прямо або через інститути, що репрезентують їхні інтереси). Така широка участь ґрунтується на свободі слова і об'єднань.

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 із 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 людського розвитку.

Ці риси також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту (complexities) управління, яким ця перспектива обґрунтовується.

Отже, термін Good Governance краще сприймати як «високу здатність забезпечувати адекватне державне керування, публічне управління, вироблення адекватних політичних рішень», тобто як гармонійне поєднання політичної та адміністративної складових частин в управлінні суспільним життям [11].

Слід підкреслити, що GG не вичерпує роль держави як одного з головних механізмів у прийнятті рішень. Незважаючи на складну структуру, уряд залишається єдиним органом, який діє відповідно до Конституції і в рамках адміністративного права, а результати управління залежать від налагодженої роботи таких важелів в уряді, як прояви політики, бюджетний

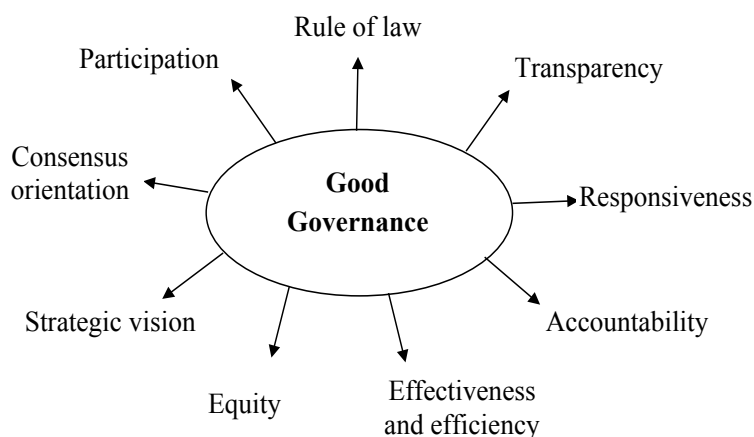


Рис. 1. Основні характерні риси Good Governance

процес, керування публічною службою і підзвітністю в рамках відповідної політико-адміністративної культури.

Цей акцент на ролі держави покликаний показати, що реалізація концепції «good governance» не веде до зменшення рівня управління соціумом. Це, звичайно, не означає, що держава знову становиться домінуючим механізмом. У новій концепції управління підкреслюється, що ні держава сама по собі, ні суспільство у відриві від держави не здатні створити діючий механізм для вирішення суспільних проблем. За словами Я. Коломана, «і держава, і суспільство стає більш проникливим, і вже неможливо сказати, де закінчується одне і починається інше. Розподіл обов'язків між урядовими і неурядовими установами кожен раз починається з переговорів» [12]. Тобто для України важливої ваги набуває запровадження новітніх моделей забезпечення якості системи державного управління.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, можливо сказати, що перехід до моделі справедливого урядування припускає структурні зміни в системі державного управління, які пов'язані з наданням більшої самостійності нижньому рівню управлінської ієрархії (в т.ч. функціональної, матеріальної, фінансової, адміністративної).

Тобто в загальному сенсі позитивна необхідність концепції «Good Governance» полягає в тому, що державне управління втрачає попередню жорсткість, деталізованість і регламентованість; воно базується скоріше на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках між урядовими органами, об'єднаннями громадянського суспільства і бізнесом. Реалізуючись засобами переговорів між державними і недержавними структурами, зацікавленими у спільних зусиллях для досягнення взаємоприйняттого результату, воно здатне більш ефективно задовольняти суспільні потреби, тобто виробляти соціально значущі рішення.

Список використаних джерел:

1. Становлення концепції Governance у процесі формування сучасного європейського адміністративного простору / В. Корженко, Л. Хашиєва. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 2. С. 10–19. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_2_4.
2. Воробйова О.П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 30–234. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_28.
3. Напрями розвитку системи державного управління та її правове забезпечення. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/01.pdf>.
4. Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004–2015 рр. «Шляхом європейської інтеграції». URL : http://www.gov.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=200656&base=1.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 / Президент України. URL : <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. Про деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 36.
7. The Principles of Public Administration: a Framework for ENP Countries. URL : <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-%20Overview-Eng.pdf>.
8. Колодій А.Ф. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. *Демократичне врядування: науковий вісник ЛПІДУ НАДУ при Президентові України*. 2013. URL : <http://www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf>.

9. Солових В.П. «GOOD GOVERNANCE» як одна із сучасних моделей державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Управління. 2010. Вип. 1. С. 112–120.

10. Стрілець Ю.П. Принцип підконтрольності в контексті концепції «good governance». *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2. С. 319–325.

11. Дем'янчук О. Політичні перспективи досягнення Good Governance в Україні. *Віче*. 2015. № 22. С. 10–15.

12. Шляхтун П.П. Взаємозв'язок держави і громадянського суспільства. *Політологія (теорія та історія політичної науки) : навчальний посібник*. Київ : Либідь. 2005. 576 с. URL : <http://politics.ellib.org.ua/pages-1917.html>.

References:

1. The formation of the concept of Governance in the process of forming a modern European administrative space / V. Korzhenko, L. Khasheyeva // *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*. 2011. Vip.2. P.10-19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_2_4.

2. Vorobyova O.P. Modern management models of New Public Management and Good Governance and their implementation in Ukraine / O.P. Vorobyov // *Efficiency of public administration*. 2015. Issue 42. – P.230-234. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_28.

3. Areas of development of the system of public administration and its legal support. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/01.pdf>.

4. Strategy of economic and social development of Ukraine for 2004-2015 «By way of European integration». URL: http://www.gov.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=200656&base=1].

5. Decree of the President of Ukraine dated January 12, 2015, №. 5/2015 «On the Strategy of Sustainable Development» Ukraine-2020. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show5/2015>.

6. On some issues of reforming the state administration of Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 24, 2016, №. 474-r / Official bulletin of Ukraine. 2016. №. 55. Art. 36.

7. The Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-%20Overview-Eng.pdf>.

8. Kolodiy A.F. The Concept of Public (New) Governance in its Application to Democratic and Transitional Systems. *Democratic Governance: Scientific Bulletin of LRIDA NAPA under the President of Ukraine*. 2013. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf>.

9. Solovy VP «GOOD GOVERNANCE» as one of the modern models of state management / V.P. Solovyh // *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management*. Series: Management. 2010. Voip.1. P.112-120.

10. Strilets Yu.P. Principle of Controllability in the Context of the Concept of «Good Governance». *Current Problems of Public Administration*. 2011. №.2. P.319-325.

11. Demyanchuk O. Political Prospects for Good Governance in Ukraine. *Veche*. 2015. № 22. P. 10-15.

12. Shlyakhtun P.P. Interrelationships of powers and large organizations. *Polytology (theory of history of political science): Primary school*. Kyiv: Lybid. 2005. 576с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-1917.html>.