

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ «GOOD GOVERNANCE»

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF IMPLEMENTING THE «GOOD GOVERNANCE» CONCEPT

Коваленко В.В., старший викладач кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу
Академія Державної пенітенціарної служби

У статті розглянуто міжнародний досвід впровадження концепції доброго врядування, зосереджуючись на баченні доброго врядування у міжнародних засадничих документах і путівниках, а також зроблено акцент на досвіді різних країн світу. Зазначено, що добре врядування на всіх рівнях є корінною передумовою економічного зростання, політичної стабільності та безпеки.

Із низки пострадянських країн в їх прагненнях упровадити ефективне управління було виділено досвід Грузії та Молдови, який є релевантним для України і зокрема досить системно характеризує положення протидії «Good Governance», а саме: значний олігархічний вплив на владу і встановлення перешкод для побудови етичних правил у реформуванні публічної влади; важливість реформи справедливості та судів як механізмів її забезпечення; неможливість побудови доброго врядування без змін в антикорупційному напрямі; чутливість до питань гендерної рівності як спосіб виміряти готовність суспільств до впровадження принципів верховенства права.

На підставі опрацювання наукових джерел з міжнародного досвіду означено тенденцію, яка полягає в тому, що принципи «Good Governance» розглядаються не лише як взірець для врядування на державному рівні, але й як ефективний приклад корпоративного менеджменту. Також встановлено, що концепція доброго врядування насправді в сучасному світі є інтегральною системою ефективного управління інституціями незалежно від їх належності до публічного чи приватного сектору і є об'єднуючою у розумінні якісної діяльності. Саме тому ці принципи важливі для побудови ефективного публічного управління в Україні.

З'ясовано, що основи сучасної концепції доброго врядування закладені провідною міжнародною організацією – ООН. Бачення ООН щодо впровадження концепції доброго врядування базується на чотирьох ключових напрямках: посилення стійкості демократичних владних інституцій; розвиток інклюзивності адміністративних послуг (сервісів публічної влади); впровадження засад верховенства права; системна боротьба і протидія корупції. Автором зазначено, що, незважаючи на особливий шлях впровадження концепції «Good Governance» в Європі через впровадження його засад окремими пактами різними інституціями ЄС та його адресацію переважно для молодих країн-членів співтовариства, ця концепція вважається панівною для ефективного налагодження публічного управління в Європі.

Ключові слова: публічне управління, добре врядування, публічне адміністрування, принципи, управління, концепція.

International experience of implementing the good governance concept, focusing on the vision of good governance in international foundational documents and guides is examined in the article. World's different countries' experience is also emphasized. It is mentioned that good governance at all levels is a fundamental prerequisite for economic growth, political stability and security.

The experience of Georgia and Moldova concerning their efforts to implement effective governance was singled out among a number of post-Soviet countries. This experience is relevant for Ukraine and, in particular, quite systematically characterizes the countermeasures to «Good Governance», namely: significant oligarchic influence on the authorities and making obstacles to constructing ethical rules in public power reforming; the importance of justice reforming and the courts as mechanisms for its ensuring; the impossibility to build good governance without changes in the anti-corruption direction; sensitivity to gender equality issues as a way to measure the readiness of societies to implement the principles of the rule of law.

Based on the studying scientific sources concerning international experience, a trend has been identified. It consists in the fact that the principles of «Good Governance» are considered not only as a model for governance at the state level, but also as an effective example of corporate management. It has been also revealed that the concept of good governance in the modern world is actually an integral system of effective management of institutions regardless their belonging to the public or private sector and is unifying in the understanding of quality activity. That is why these principles are important for building effective public administration in Ukraine.

It was found out that the fundamentals of the modern concept of good governance were laid by the leading international organization – the UN. UN vision regarding the implementation of the good governance concept is based on four key directions: strengthening the stability of democratic institutions of power; developing the inclusiveness of administrative services (public authority services); implementing the principles of the rule of law; systemic struggling and anti-corruption activities. The author states that, despite the special way of «Good Governance» concept implementation in Europe by applying its principles with separate pacts of various EU institutions and its addressing mainly to young member states of the community, this concept is considered to be dominant for the effective establishment of public administration in Europe.

Key words: public management, good governance, public administration, principles, management, concept.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку державності традиційні моделі публічного управління, такі як адміністрування, поступово втрачають свою актуальність та ефективність, у зв'язку з чим актуальним виявляється пошук нової концепції управління. Так, наприкінці 90-х років ХХ ст. у документах ООН було запропоновано концепцію «good governance», основою якої було співробітництво як принципово новий спосіб взаємодії держави та суспільства. Аналіз практик країн, які реалізують концепцію «good governance», підтверджує важливість цих принципів.

Водночас останніми роками у низці країн зроблено спроби проведення адміністративних реформ з метою підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Впровадження нових методичних підходів у діяльності органів державного управління є важливою умовою для підвищення ефективності у досягненні поставлених

цілей та кінцевих результатів. У цьому напрямку як одну з форм і методів можна відзначити концепцію «Good Governance», що охоплює ширші аспекти, зосереджені на соціально-економічному розвитку держави.

На філософсько-ціннісному рівні питання доброго врядування розглядається як концепція, що прямує до пошуку єдності у різних підходах до ціннісних засад публічного управління, спрямованого на найкраще врегулювання суспільних процесів з урахуванням потреб як індивідуальних його членів, так і різноманітних груп, ефективного використання ресурсів задля постійного і ошадливого, сталого розвитку.

Ця концепція ще не має класичності, оскільки де-факто постала у 1990-х роках як відповідь на підняту у дослідженні World Bank потребу подолати кризу ефективного управління у африканських країнах Суб-Сахарського регіону, яке має бути спрямоване на розвиток, а не стагнацію [1, с. 61].

Сьогодні прихильники порядку денного доброго врядування бачать у ньому засіб впливу на низку інших результатів, зокрема на економічне зростання та розвиток.

На погляд різних джерел, концепція доброго врядування має бути в центрі політики розвитку країн світу: міжнародні структури та окремі країни повинні не тільки надавати позитивну підтримку реформам управління в країнах-одержувачах допомоги, але також повинні стимулювати ефективне урядування, беручи до уваги якість управління при прийнятті рішень щодо витрачання коштів міжнародної технічної допомоги [2].

Отже, добре врядування на всіх рівнях є корінною передумовою економічного зростання, політичної стабільності та безпеки.

Актуальність дослідження зумовлена тим, що криза довіри до сучасної системи публічного управління України стала однією з причин виникнення запиту на нову модель. Однією з найважливіших напрямів наукових розробок стала необхідність формулювання пріоритетів і принципів концепції інтегрованого публічного управління в умовах реальності, що швидко змінюється, спираючись на міжнародний досвід впровадження принципів доброго врядування.

Стан дослідження теми. Питання реалізації концепції належного врядування у європейських країнах досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, а саме: Вайнберг С., Вебер М., Галай А., Дайляті С., Дніпров О., Жаровська І., Ковальчук В., Рейчел М., Чада Р., Тая А. Бьорцель, Памук Я., Штан А. та інші.

Метою статті є проведення дослідження міжнародного досвіду впровадження концепції доброго врядування, зосереджуючись на баченні доброго врядування у міжнародних засадничих документах і путівниках, а також з акцентом на досвід різних країн світу.

Виклад основного матеріалу. Під час вивчення практик «Good Governance» у різних країнах світу встановлено, що у підході, опублікованому Європейською академією Берліна, дається така досить проста концепція мети і змісту доброго врядування: врядування (governance) являє собою взаємодію різних сил з різним ступенем самостійності – у межах окремої країни, а також на національному та глобальному рівнях. Коли ця взаємодія відповідає загальноновизнаним правилам і характеризується взаємною відповідальністю, можна говорити про «добре врядування» (good governance). Сюди належать дотримання законів і підзаконних актів, свобода думки й участі в політичних рухах, повага до прав людини, боротьба з корупцією та, що найважливіше, відповідальна далекоглядна політика. З цього випливають додаткові принципи, закладені в критерії доброго урядування Світового банку, ОЕСР, ЄС або Міністерства економічної співпраці ФРН: ґрунтовна бюджетна й фінансова політика, децентралізація, гендерна рівність тощо [3, с. 2].

Особливі вимоги висувуються німецькими організаціями технічної підтримки до реформування політично-адміністративних рамок умов у певних секторах, як-от: правосуддя, освіта, фахове адміністрування (наприклад, адміністрування водного господарства, нагляд за ЗМІ, управління будівництвом доріг тощо). Це стосується й формування конституційно-політичних і соціально-організаційних рамок умов (змінення конституції, реформи урядування), надання консультацій громадянському суспільству й об'єднанням зі змішаним правовим статусом (наприклад, державно-приватним благодійним організаціям і палатам), а також підтримки політичних організацій, які представляють інтереси населення (партій, профспілок тощо). На додачу слід зауважити, що точно оцінити якість урядування в країні можна, лише враховуючи додаткові економічні, геостратегічні й політичні інтереси. Концепція доброго врядування виходить з того, що в ХХІ столітті врядування має базуватися на розподілі влади,

участі й транскордонному співробітництві. Така політика, керована загальноновизнаними в усьому світі правилами, може суперечити прагненню до суверенітету й демократичному праву націй на самовизначення. Єдиний спосіб урегулювання цих суперечностей – добровільна співпраця в межах країн і на міжнародному рівні [3, с. 4].

На спеціалізованій панельній дискусії, що була організована у 2016 році в одному з підрозділів Колумбійського університету, професор А. Мунтіу-Піпіді акцентувала на прямому зв'язку рівня доброго урядування зі станом політики запобігання корупції. Вона зазначила, що нестійкі уряди починаються з патримоніалізму (погане управління) і з часом можуть перерости в етичний універсалізм (добре управління). Однак проблема полягає в тому, що лише кілька суспільств у всьому світі змогли побудувати системи боротьби з корупцією, які ведуть до успішної еволюції. Вона зазначила, що деякі вчені вважають, що вирішення цього питання буде сучасністю, однак її дослідження показали, що це переважно неправда [4].

Під час розгляду результатів дослідження 2018 року, що стосувалося впровадження принципів доброго врядування на рівні муніципальної влади у таких європейських країнах, як Болгарія, Греція, Іспанія, Мальта, Норвегія, Польща, дослідники Ради Європи відзначили, що сучасне бачення переліку таких засад для місцевого урядування передбачає застосування наступних принципів: участь; представництво; чесне проведення виборів; відповідальність; ефективність і результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інновації та відкритість до змін; сталість і довгострокова орієнтація; грамотне фінансове управління; права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість; підзвітність [5].

В іншому дослідженні, що стосувалося погляду на низку пострадянських країн в їх прагненнях впровадити ефективне управління, було охарактеризовано досвід Грузії та Молдови. Цей досвід має релевантний вигляд для України і зокрема досить системно характеризує положення протидії «Good Governance»:

- значний олігархічний вплив на владу і встановлення перешкод для побудови етичних правил у реформованій публічній владі;
- важливість реформи справедливості та судів як механізмів її забезпечення;
- неможливість побудови доброго урядування без змін у антикорупційному напрямі;
- чутливість до питань гендерної рівності як спосіб виміряти готовність суспільств до впровадження принципів верховенства права [7].

Як висновкові позиції автори дослідження порушували питання міждержавних відносин з позиції впливу однієї країни-сусідки на іншу на підставі досвіду Балканських країн; протидія у взірцевій практиці для кожної конкретної країни через змагання Європейського Союзу та Росії як антипода доброго врядування; використання важелів для перемоги ідей «Good Governance» шляхом різних рівнів угод з Європейським Союзом, що можуть стимулювати країни до впровадження доброго врядування.

В аналітичному дослідженні становлення концепції «Good Governance» у країнах Європейського Союзу та Ради Європи відзначається, що в Європі ця концепція стала братися до уваги з самого початку її формування, з ранніх 1990-х. У 1993 році Європейська рада в Копенгагені офіційно прийняла можливість членства всіх асоційованих країн ради – за умови, що вони досягнуть:

- 1) функціонуючої ринкової економіки;
- 2) стабільних інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини, повагу та захист меншин і ринкову економіку;
- 3) здатності імплементувати *acquis communautaire* (копенгагенські критерії) [6, с. 24].

Серед інших критеріїв цієї угоди визнавалося демократичне урядування та повага до прав людини.

Для пропонування асоціацій та членства у Європейському Союзі та Раді Європи також використовувались підходи, значною мірою засновані на принципах доброго врядування. Таким чином, наприкінці 90-х було запропоновано низку вимог для країн Балкан та колишньої Югославії: Албанії, Боснії та Герцеговини, Македонії, Хорватії.

У грудні 2006 року Європейська комісія випустила третій документ про зміцнення ЄС, який тісно пов'язує добре урядування з боротьбою з корупцією. На думку Комісії, бідність, безробіття, змішані економічні показники, корупція та слабе управління є основними причинами значних обмежень розвитку в країнах-партнерах ЄС. У повідомленні стверджується, що «ЄС має життєво важливу зацікавленість у досягненні кращого економічного розвитку та стабільності та кращого управління в сусідніх країнах» [7, с. 41].

Тому, незважаючи на особливий шлях впровадження концепції «Good Governance» у Європі через впровадження його засад окремими пактами різними інституціями ЄС, деякі термінологічні розбіжності (вживання об'єднуючими термінами «effective government», «democratic government», «effective governance», «democratic effective governance») та його адресацію переважно для молодих країн-членів співтовариства, ця концепція вважається панівною для ефективного налагодження публічного управління у Європі.

В огляді даних щодо ефективних практик впровадження концепції доброго врядування в різних країнах світу, що опублікований ООН у 2020 році, наводяться такі актуальні приклади:

1. Австрія розробила свою національну стратегію боротьби з корупцією, в якій вона застосувала цілісний підхід до запобігання та боротьби з корупцією. Стратегія стала результатом співпраці федеральних міністерств, муніципальних утворень, громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін. Важливо відзначити її акцент на захист та розвиток прав людини.

2. Грузія до своєї національної антикорупційної стратегії та плану дій додала позицію, щоб громадянське суспільство брало активну участь у процесах планування політики, моніторингу та оцінки, і що реформи, розроблені в рамках антикорупційної політики, відповідали меті Національної стратегії з прав людини.

3. Схвалюється підхід Румунії, чия національна стратегія боротьби з корупцією інтегрувала принципи прав людини, такі як прозорість та підзвітність, та була розроблена в консультації з близько 90 організаціями громадянського суспільства, державними установами та бізнес-структурами [8, с. 5].

Отже, з наведених тез можна звернути увагу на високу вагу для забезпечення якості національних стратегічних документів, спрямованих на побудову різних компонентів доброго врядування, залучати до їх розробки національні інституції поза державним управлінням, такі як бізнес-асоціації та інститути громадянського суспільства.

Подібні тези відзначаються і в українській науковій літературі, зокрема щодо посилення участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами [9, с. 329-334].

Серед азійських прикладів нами опрацьовано досить цікавий досвід Індонезії, що ілюструє успіхи у впровадженні принципів на рівні одного з департаментів місцевого муніципалітету. Так, Департамент народонаселення та реєстрації актів цивільного стану міста Пеканбару у 2015 році впровадив принципи належного управління, які включали участь громади, забезпечення верховенства закону, прозорість, турботу про зацікавлені сторони. Це дозволило підвищити показники результативності і отримало позитивні оцінки громади й інших органів влади [10].

Цей приклад ілюструє широку поширеність концепції «Good Governance» у світовому масштабі та визнання її домінуючою у впровадженні засад публічного адміністрування та запобігання корупції.

Опрацювання наукових джерел з міжнародного досвіду показує цікаву тенденцію: принципи «Good Governance» розглядаються не лише як взірць для урядування на державному рівні, але й як ефективний приклад корпоративного менеджменту.

У низці джерел нами простежено приклади того, що засади доброго врядування описуються як позитивні приклади управління у бізнес-структурах:

1) інтегровані системи ефективного управління бізнесом (IBMS) [11]. Це підхід результативності та її регулярної оцінки, який впроваджується Міжнародною організацією стандартизації;

2) система ефективного документообігу як інструментарій прозорого і ошадливого для екології організованого систематичного діловодства;

3) система міжнародних стандартів якості ISO, серед яких варто виділити 9001 (менеджмент якості), 37001 (менеджмент системи запобігання корупції), що також впроваджується Міжнародною організацією стандартизації для налагодження ефективного управління бізнесом і публічними структурами [12];

4) система CAPA менеджменту як інструментарій прогнозування, моніторингу і попередження [13], що широко поширюється у різних структурах світу;

5) інші системи, як, наприклад, регулярний внутрішній контроль, управління ризиками, «ланцюжок конверсного виштовхування» у Lean та Gemba Kaizen концепціях та інші [14], що досить близько перетинаються із концепцією доброго урядування, оскільки засновані на питаннях якості, прозорості, підзвітності, відповідальності та протидії корупції.

З протилежного боку, негативними прикладами корпоративного управління називаються [15]:

1) надмірна увага до лідерства у корпоративному управлінні і підміна візонерським підходом замість ґрунтовного і компетентного менеджменту. В організаціях, які цим зловживають, візнери замість впровадження регулярного управління заохочують хаотичну практику самовиявлення та не завжди результативної творчості;

2) добре урядування лише на рівні вищого керівництва. Організації, які ігнорують впровадження ефективного управління на всіх ланках діяльності, обмежуючись лише управлінням, рано чи пізно стикаються з розбіжностями у розумінні і внутрішніми протиріччями між керівниками і працівниками, що шкодить загальним результатам;

3) захоплення процесом змін. Ця помилка не лише бізнес-управління обґрунтовується тим, що зміни потрібні для сталого розвитку, а не постійного зламу сталості. Організації мають розуміти потребу налагодити процеси і лише ітеративно повертатися до питань оцінки і розгляду потреб корекції управління.

Цей огляд джерел з корпоративного управління приводить нас до проміжного висновку про те, що концепція доброго врядування насправді в сучасному світі є інтегральною системою ефективного управління інституціями незалежно від їх належності до публічного чи приватного сектору і є об'єднуючою у розумінні якісної діяльності. Саме тому ці принципи важливі для побудови ефективного публічного управління в Україні.

Висновки. Опрацювання широкого кола джерел щодо підходів доброго урядування у документах та практиці міжнародних організацій та країн світу дозволило дійти наступних висновків.

1. Основи сучасної концепції доброго врядування закладені провідною міжнародною організацією – ООН. Бачення ООН щодо впровадження концепції доброго врядування базується на чотирьох ключових напрямках:

посилення стійкості демократичних владних інституцій; розвиток інклюзивності адміністративних послуг (сервісів публічної влади); впровадження засад верховенства права; системна боротьба і протидія корупції.

Аналіз програмних цілей спільноти різноманітних донорських організацій дозволяє у значній кількості з них визначити ключові елементи впровадження ними у країнах, що розвиваються, концепції доброго врядування. Найбільш поширеними напрямками впровадження цих завдань нами на основі контекстного аналізу визначено: демократичне управління, місцевий розвиток та права людини.

2. Незважаючи на особливий шлях впровадження концепції «Good Governance» в Європі через впровадження його засад окремими пактами різними інституціями ЄС та його адресацію переважно для молодих країн-членів співтовариства, ця концепція вважається панівною для ефективного налагодження публічного управління в Європі. Цей підхід на практиці був відпрацьований через вплив однієї країни-сусідки на іншу та на підставі інтегра-

ційного досвіду низки Балканських країн; методологічне змагання концепцій публічного управління Європейського Союзу як основоположника доброго врядування та Росії як антипода цієї доктрини; використання важелів для перемоги ідей «Good Governance» шляхом різних рівнів угод з Європейським Союзом, що можуть стимулювати країни до впровадження доброго врядування.

3. Аналіз джерел з корпоративного управління приводить нас до усвідомлення, що концепція доброго врядування насправді в сучасному світі є інтегральною системою ефективного управління інституціями незалежно від їх приналежності до публічного чи приватного сектору і є об'єднуючою у розумінні якісної діяльності. Саме тому ці принципи важливі для побудови ефективного публічного управління в Україні. У цьому зв'язку наша держава має приділяти увагу якості національних стратегічних документів, спрямованих на побудову різних компонентів доброго врядування, залучати до їх розробки національні інституції поза державним управлінням, такі як бізнес-асоціації та інститути громадянського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study №8209. Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. 1989. 332p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>.
2. Rachel M. Gisselquist. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. 2012. URL: https://www.researchgate.net/publication/239810900_Good_Governance_as_a_Concept_and_Why_This_Matters_for_Development_Policy.
3. Чада Р. Good Governance: Рамки для впорядкування доброго врядування. *Європейська академія Берліна*, серпень 2016. URL: http://agree-europe.de/images/Expertenbeitraege/Expertenbeitrag_Czada_UKR.pdf.
4. Weinberg S. Summary of good (and bad) governance in Europe: the historical designs of corruption control. URL: <https://cgeg.sipa.columbia.edu/summary-good-and-bad-governance-europe-historical-designs-corruption-control>.
5. Татаренко А. 12 Principles of Good Governance. URL: <https://www.bpe.al/en/12-principles-good-governance>.
6. Michael Emerson, Denis Cenușă, Tamara Kovziridze, Veronika Movchan. The Struggle for Good Governance in Eastern Europe. 2018 Centre for European Policy Studies. 313 p. URL: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2018/09/StruggleForGoodGovernance.pdf>.
7. Tanja A. Börzel, Yasemin Pamuk, Andreas Stahn. Good Governance in the European Union / *Berlin Working Paper on European Integration* No. 7. Januar 2008. Freie Universität Berlin. URL: https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/partner-und-online-ressourcen/arbeitspapiere/2008-7-Boerzel_et_al_GoodGovernance.pdf.
8. Challenges faced and best practices applied by States in integrating human rights into their national strategies and policies to fight against corruption, including those addressing non-State actors, such as the private sector. General Assembly of United Nations. A/HRC/44/27. 21 April 2020. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3865016#record-files-collapse-header>.
9. Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління: монографія. Київ: КНТ, 2015. 408 с.
10. Dailiati S. Principles of Good Governance in the Department of Population and Civil Records Pekanbaru. IOP Conference Series: *Earth and Environmental Science*. 2018. URL: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/175/1/012097/pdf>.
11. Planning the Implementation of an Integrated Management System. 2021. URL: <https://saiaassurance.com/planning-the-implementation-of-an-integrated-management-system>.
12. Standards. URL: <https://www.iso.org/standards.html>.
13. Corrective and Preventive Actions (CAPA). URL: <https://www.fda.gov/corrective-and-preventive-actions-capa>.
14. Pavlović A. 10 good corporate governance examples. 08 June 2018. URL: <https://www.ideagen.com/thought-leadership/blog/10-good-corporate-governance-examples>.
15. Pavlović A. 3 reasons businesses demonstrate poor corporate governance. 05 June 2018. URL: <https://www.ideagen.com/thought-leadership/blog/3-reasons-businesses-demonstrate-poor-corporate-governance>.