



О сущности концепции «good governance» и его международном толковании

Эгамов Баходир

Магистрант Ташкентского государственного юридического университета

Аннотация. В статье проведен ретроспективный анализ концепции «good governance», изучены условия возникновения, развития и применения международным сообществом. Отдельно рассмотрены вопросы ее толкования, использования международными организациями в оказании содействия развивающимся странам в модернизации государственного управления.

Ключевые слова: «good governance», транспарентность, инклюзивность, подотчетность, доступность информации, вовлеченность граждан в управленческие процессы, эффективность, открытость, международные организации.

Концепция «good governance» была разработана Всемирным банком в 1989 году на фоне того, что «кризис управления» лежал в основе «целого ряда проблем развития Африки»¹. Так, несмотря на то, что в 80-е годы прошлого столетия Всемирный банк реализовывал программы структурной перестройки в странах Африки к югу от Сахары, экономическая ситуация не только не изменилась, но даже ухудшилась, что заставило организацию проанализировать причины и корни проблем развития в данном регионе.

В исследовании Всемирного банка от 1989 года под наименованием: «Африка к югу от Сахары - от кризиса к устойчивому росту» указывалось на необходимость повышения эффективности и продуктивности государственного сектора и проведения глубоких институциональных реформ.

¹ Rachel M. Gisselquist. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy//United Nations University, Working Paper No. 2012/30. URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>



Ознакомившись с результатами доклада, бывший президент Сенегала Абду Диуф заключил: «Африке нужно не просто меньшее вмешательство правительства в общественные процессы, но лучшее управление». В этой связи, начиная с этого периода, большое внимание доноров и стран-грантополучателей уделялось созданию более эффективного и совершенного правительства.

В ретроспективе, после обретения независимости целым рядом государств Африки, последние не смогли продемонстрировать социально-экономический рост, столкнулись со множеством проблем в управлении внутренними вопросами и внешней деятельностью, что в целом можно было описать как проявление «bad governance».

Обозреватели так описывали общую картину управления в постколониальной Африке в тот период: «Этим лидерам удалось устранить или проигнорировать систему сдержек и противовесов, существовавшую до обретения независимости, поскольку они предпочитали править не с помощью конституций или государственных институтов, таких как парламент, а используя обширные системы патронажа. При этом, они обладали огромной властью и авторитетом, которые позволяли им подчинять себе все институты власти и препятствовать созданию необходимых сдержек и противовесов, характерных для эффективного управления. В результате своего автократического руководства они помогли заложить неустойчивый фундамент плохого управления и коррупции, ощущавшийся в их экономиках. Можно утверждать, что Африка – это континент, построенный на неэффективном управлении и глубокой коррупции»².

² Oluwole Owoye and Nicole Bissessar. Bad Governance and Corruption in Africa: Symptoms of Leadership and Institutional Failure// Public Finance Review View project, 2015. URL: https://www.researchgate.net/publication/265193869_Bad_Governance_and_Corruption_in_Africa_Symptoms_of_Leadership_and_Institutional_Failure



Термин «bad governance», используемый для обозначения неправильного распределения и невыполнения обязанностей правительством, возложенных обществом для обеспечения интересов и решения проблем, был предшественником термина «эффективное управление». «Bad governance» - это понятие, противоположное термину «good governance» и «оно обращает вспять позитивные институциональные и системные процессы, вызывая пагубные последствия, которые приводят к недовольству, конфликтам, насилию и отсутствию безопасности. «Плохое управление» создает условия для распространения «хронической бедности», неурядиц, перекосов в обществе, уязвимости и угнетения»³.

В данном контексте, термин «эффективное управление» в дискурсе международных институтов впервые был применен для того, чтобы подчеркнуть необходимость более результативного проведения государственной политики и широких институциональных реформ в странах к югу от Сахары⁴. Следует отметить, что, когда Всемирный банк представлял результаты исследования 1989 года, он использовал термин «управление» без коннотации «хорошее». Бывший президент Всемирного банка Барбер Конабл первым ввел в употребление термин «good governance»⁵, под которым понимается «эффективная государственная служба, надежная судебная система и администрация, подотчетная населению».

Однако, после данного исследования Всемирный банк не часто использовал термин «эффективное управление» в своих других публикациях, скорее применял их отдельно, поскольку это могло быть связано с различными

³ Maiwa'azi Dandaura Samu. Bad Governance and Broken systems// NOVA Southeastern University. – Florida, Justice & Human Security Initiatives (JUHSI).

URL: https://www.academia.edu/15636550/BAD_GOVERNANCE_BROKEN_SYSTEMS

⁴ Maldonado N. The World Bank's evolving concept of good governance and its impact on human rights//Doctoral workshop on development and international organizations, Stockholm, Sweden, May 29-30, 2010. URL: https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgf/news/doctoral_workshop_on/maldonado_nicole_paper-final_ii.doc

⁵ Kshetra Foundation for Dialogue. Dialogue and (Good) Governance, URL: <https://kshetra.space/dialogue-and-good-governance/>



интерпретациями «эффективной» работы государства, что является вопросом субъективности. Несмотря на это, к настоящему времени Всемирный банк возобновил практику употребления термина «эффективное управление», определив его основным требованием и положением в оказании помощи менее развитым странам.

Переходя к определению самого понятия «good governance», следует отметить, что широта его толкования является одной из наиболее описательных характеристик данной категории. В широком смысле принято считать, что «благое управление» подразумевает эффективное, действенное, демократическое государственное управление. Расширение участия граждан в процессах принятия решений в рамках национальных программ развития, улучшение качества жизни населения путем совершенствования управления, ориентированного на развитие, часто рассматривается как эффективное управление.

Другими словами, «это дружелюбная к гражданам, заботящаяся о них, отзывчивая, децентрализованная система местного самоуправления; автономное политическое общество; эффективный и подотчетный бюрократический аппарат; сильное гражданское общество; свободные средства массовой информации». В этом свете сотрудничество «производителей и потребителей» государственных услуг в целом стало рассматриваться как важнейший элемент создания эффективного управления.

Однако, в зависимости от того, для каких целей используется понятие «эффективного управления», его определение может варьироваться. Финансовые организации и институты чаще всего делают акцент на экономическом аспекте реформ, а для политических организаций и институтов суть эффективности управления видится в законодательстве



о правах человека. В научном дискурсе представления о надлежащем управлении делятся на две группы⁶:

1) более технико-экономическое видение, в котором приоритетными элементами концепции являются потенциал, эффективность и результативность;

2) более политическое и социальное видение, где права человека, демократия, оперативность и подотчетность определяются как центральные элементы концепции.

Тем не менее, эти два взгляда не обязательно означают взаимоисключение в употреблении термина «эффективное управление».

Скорее их следует рассматривать как дополнение друг к другу, поскольку главная цель эффективного управления – обеспечить долгосрочное устойчивое развитие общества и государства.

В этой связи, нельзя недооценивать важность многомерного подхода, с точки зрения политических и социальных последствий в сочетании с техническими и экономическими основами для обеспечения устойчивого экономического роста и процветания. Несмотря на экономическую направленность толкования эффективного управления, Всемирный банк не пренебрегал такими политическими аспектами, как подотчетность, верховенство закона, прозрачность, противодействие коррупции и соблюдение прав человека при предоставлении финансовой помощи странам, требуя их продвижения от государств-реципиентов, что очевидно из его отчетов⁷. Интеграция этих подходов позволила сформировать основные принципы «good governance».

⁶ Harpe S De La, Rijken C., Roos R. Good Governance// PER/PELJ, Volume 11, № 2, 2008. URL: <http://www.scielo.org.za/pdf/pej/v11n2/a02v11n2.pdf>

⁷ Gisselquist R.M. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy//World Institute for Development Economic Research, Working Paper No. 2012/30, 2012. URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>



Всемирный банк, как первая организация, обратившая внимание на «кризис управления», поднимает вопрос о продвижении данной концепции в целях национального развития, рассматривая «good governance» как эффективную государственную службу, надежную судебную систему, подотчетную администрацию. Интерес Всемирного банка к продвижению «good governance» обусловлен вопросами эффективности его помощи третьим странам в их развитии. С этой точки зрения, надежная система управления является важнейшим фактором обеспечения результативности программ и проектов, финансируемых Всемирным банком, и достижения основных целей организации.

В толковании **Всемирного банка** перечислены **4** элемента «good governance»⁸:

- «**управление государственным сектором**», подчеркивающее необходимость эффективного управления финансовыми и человеческими ресурсами путем совершенствования бюджетирования, учета и отчетности, а также искоренения убыточности, особенно на государственных предприятиях;

- «**подотчетность в сфере предоставления государственных услуг**», включая эффективный учет, аудит и децентрализацию, а также, в целом, обеспечение ответственности государственных служащих за свои действия и реагирование на запросы потребителей;

- «**предсказуемая правовая база с заранее известными правилами**», надежная и независимая судебная система, правоохранительные механизмы;

- «**доступность информации и прозрачность**» в целях улучшения анализа политики, содействия общественным обсуждениям и снижения риска коррупции.

В отличие от Всемирного банка, **Организация Объединенных Наций** использует термины «эффективное управление» и «демократическое

⁸ Там же



управление» как взаимозаменяемые. Отличительной чертой подхода ООН к надлежащему управлению от других является то, что в него включены «участие» и «равенство», которые являются основными понятиями представительной демократии⁹. ООН рассматривает «good governance» как¹⁰: «Эффективное управление способствует справедливости, участию, плюрализму, прозрачности, подотчетности и верховенству закона, причем действенное и долговременное. Воплощая эти принципы на практике, мы видим проведение свободных, справедливых и честных выборов в представительные законодательные органы, которые принимают законы и осуществляют надзор, а также независимую судебную систему, которая интерпретирует их». Также считается, что основными пороками управления являются коррупция, насилие и бедность, которые наносят ущерб, а то и вовсе уничтожают прозрачность, безопасность и участие граждан в процессах управления.

Также в этом контексте следует обратить внимание на толкование понятия «эффективное управление», данное **Социальной комиссией ООН** для Азии и Тихого океана, в котором говорится, что управление состоит из **8** основных элементов: **1)** участие; **2)** ориентация на консенсус; **3)** подотчетность; **4)** прозрачность; **5)** эффективность и результативность; **6)** равноправие и инклюзивность; **7)** оперативность; **8)** верховенство закона.

Наличие этих элементов в системе эффективного управления создает наилучшие условия для снижения уровня коррупции, учета мнений и голосов меньшинств и наиболее уязвимых слоев общества в процессах принятия решений. Такое управление в полной мере осознает свою ответственность за настоящее и будущее общества.

⁹ Gisselquist R.M. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy//World Institute for Development Economic Research, Working Paper No. 2012/30, 2012. URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>

¹⁰ Там же



Азиатский банк развития рассматривает эффективное управление как синоним «рационального управления», ставя его в центр результативного использования государствами-получателями грантов. В представлении АБР существует 4 неотъемлемых элемента «good governance»: 1) подотчетность правительства; 2) участие народа; 3) предсказуемость (подразумевает наличие законов, нормативных актов и политики, регулирующих общество, а также их справедливое и последовательное применение); 4) прозрачность (подразумевает доступность информации для широкой общественности и ясность в отношении правительственных правил, норм и решений).

Для **Европейского союза** развитие рассматривается через продвижение демократии, управления и прав человека, которые считаются основными элементами для роста и реализации национального потенциала. Таким образом, можно отметить сходство с подходом ООН по данному вопросу. В «Повестке дня для перемен» (2011), посвященной политике развития ЕС, отмечается, что «эффективное управление в его политическом, экономическом, социальном и экологическом аспектах является жизненно важным для инклюзивного и устойчивого развития.

Поддержка правительств со стороны ЕС должна занимать более заметное место в международном сотрудничестве, в частности за счет стимулирования реформ, ориентированных на результат, и акцента на усилиях партнеров по обеспечению верховенства закона, прав человека, демократии и удовлетворению «запросов и потребностей общества»¹¹.

Важно подчеркнуть, что для Европейской комиссии права человека и демократия являются ценностями, которые имеют универсальный характер и должны активно продвигаться во всем мире. Таким образом, продвижение этих ценностей является одним из наиболее значимых факторов внешней политики

¹¹ Gisselquist R.M. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy//World Institute for Development Economic Research, Working Paper No. 2012/30, 2012. URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>



ЕС. Комиссия ЕС указывает на 5 критериев «good governance»¹²: 1) открытость; 2) участие; 3) подотчетность; 4) эффективность; 5) согласованность.

Обобщая все вышесказанное, становится очевидным, что однозначное определение «good governance» представляется затрудненным, и толкуется в зависимости от того, для каких целей оно используется. Иными словами, опираясь на представленные толкования, можно утверждать, что управление определяется «эффективным», когда оно результативно распределяет и управляет ресурсами для решения коллективных проблем или же когда государство предоставляет общественные блага на необходимом уровне своим гражданам»¹³.

Термин «good governance» может по-разному определяться различными субъектами, но такие принципы, как прозрачность, вовлеченность граждан, инклюзивность, подотчетность, верховенство закона, эффективность, выступают общими, присущими для большинства его трактовок категориями.

Список использованной литературы:

1. Gisselquist R.M. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy//World Institute for Development Economic Research, Working Paper No. 2012/30, 2012. URL: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>
2. Harpe S De La, Rijken C., Roos R. Good Governance// PER/PELJ, Volume 11, № 2, 2008. URL: <http://www.scielo.org.za/pdf/pej/v11n2/a02v11n2.pdf>
3. Kshetra Foundation for Dialogue. Dialogue and (Good) Governance. URL: <https://kshetra.space/dialogue-and-good-governance/>

¹² Harpe S De La, Rijken C., Roos R. Good Governance// PER/PELJ, Volume 11, № 2, 2008. URL:

¹³ Public Governance Indicators: A Literature Review, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, ST/ESA/PAD/SER.E/100, New York, 2007.

URL: https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators_a%20Literature%20Review.pdf



3. Maiwa'azi Dandaura Samu. Bad Governance and Broken systems// NOVA Southeastern University. – Florida, Justice & Human Security Initiatives (JUHSI).

URL:

https://www.academia.edu/15636550/BAD_GOVERNANCE_BROKEN_SYSTEMS

4. Maldonado N. The World Bank's evolving concept of good governance and its impact on human rights//Doctoral workshop on development and international organizations, Stockholm, Sweden, May 29-30, 2010. URL:

https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/news/doctoral_workshop_on/maldonado_nicole_paper-final_ii.doc

5. Oluwole Owoye and Nicole Bissessar. Bad Governance and Corruption in Africa: Symptoms of Leadership and Institutional Failure// Public Finance Review View project, 2015. URL:

https://www.researchgate.net/publication/265193869_Bad_Governance_and_Corruption_in_Africa_Symptoms_of_Leadership_and_Institutional_Failure

6. Public Governance Indicators: A Literature Review, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, ST/ESA/PAD/SER.E/100, New York, 2007.

URL: https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators_a%20Literature%20Review.pdf

7. Rachel M. Gisselquist. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy//United Nations University, Working Paper No. 2012/30. URL:

<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>