

Good Governance: Рамки для впорядкування доброго урядування

Роланд Чада

Основні елементи доброго урядування (good governance) — інституційно закріплені цінності та практичні правила для урядовців. До них належать насамперед демократія, верховенство права, прозорість, відповідальність та ефективність урядування, контроль корупції, захист і дотримання прав людини. Закріплення цих цілей у законодавстві й адміністративній практиці мають сприяти співробітництву й контролю державних інстанцій, посилювати громадянське суспільство, а також захищати права й свободи громадян. Водночас із цим критерії доброго урядування — важлива передумова для процвітання й добробуту країни. Їхня реалізація потребує однозначної, демократично легітимізованої політичної волі, а також відповідних політично-адміністративних знань і здібностей.

Ті, хто займається політичними й суспільними процесами розвитку й перетворень, обов'язково зустрічають поняття good governance — українською «добре урядування» (інші варіанти перекладу: «ефективне управління», «належне урядування» тощо). Поширені переклади англійського терміну часто створюють неправильне враження. Зміст «доброго урядування» полягає не лише в доброму управлінні, але й у створенні для політичного керівництва рамок для запобігання безвідповідальним діям, правопорушенням і корупції. Отже, поняття стосується насамперед не кваліфікації політичного керівництва, а радше якості політичного устрою.

Тривалий час демократію вважали достатньою та надійною гарантією доброго урядування. Якщо виборці можуть заохочувати добрих урядовців переобранням і карати поганих позбавленням мандату, рано чи пізно поганий уряд буде замінено опозиціонерами. Однак реальність часто виглядає не так райдужно: наприклад, коли виборці погано інформовані або панує політична апатія; коли реалізація доброї урядової програми зазнає невдачі через неспроможність адміністративних структур; коли громадською думкою й уподобаннями виборців маніпулюють грошовиті лобісти; коли корупція та непрозорість унеможливають відкритий політичний дискурс. У таких випадках демократична конкуренція порушується. Цикл демократичного контролю й відповідальності втрачає неперервність (див. схему).

Насамперед тоді, коли в політичному процесі беруть участь багато інстанцій, важко реалістично оцінити ефективність роботи уряду. Коли неясно, хто, коли та де прийняв те чи те рішення, заохочувати чи карати уряд на виборах навряд чи вдасться. Ця проблема з'являється тоді, коли уряд складається з партійної коаліції, коли взаємодіють численні під- і наднаціональні політичні інстанції, а також коли на політичний процес впливають додаткові самостійні дійові особи, як-от центральний банк або конституційний суд. Це — причина того, що сьогодні рідше говорять про уряд (government) як відповідальних за все керівників, що представляють інтереси більшості, натомість частіше приділяють увагу процесу урядування (governance).

Схема:

Цикл демократичного контролю й відповідальності



У системі урядування управління здійснює не сам лише уряд. Політичне керування радше розподілене між багатьма інстанціями, що спільно розв'язують проблеми та водночас контролюють одна одну. Виконання публічних завдань залежить від численних політичних інстанцій і дійових осіб, які взаємодіють у рамках комплексного процесу: на глобальному, національному, регіональному й місцевому рівнях, як обрані політики, фахові посадові особи, функціонери об'єднань і представники громадянського суспільства. Наприклад, Німеччиною управляє не лише Федеральний уряд, що його обирає бундестаг. На додачу до нього адміністрування здійснюють 16 урядів земель, які обираються відповідними парламентами (ландтагами); ці уряди представлені в спеціальній палаті парламенту — бундесраті, де вони можуть брати участь у законодавчому процесі. Крім них, слід згадати органи Європейського Союзу, Європейський центральний банк, Федеральний конституційний суд тощо — інстанції, які теж беруть участь в урядуванні. На політичний процес впливає також активна й плюралістична громадськість.

Отже, урядування (governance) являє собою взаємодію різних сил з різним ступенем самостійності — у межах окремої країни, а також на піднаціональному та глобальному рівнях. Коли ця взаємодія відповідає загально визнаним правилам і характеризується взаємною відповідальністю, можна говорити про «добре урядування» (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 впливають додаткові принципи, закладені в критерії доброго урядування Світового банку, ОЕСР, ЄС або Міністерства економічної співпраці ФРН: ґрунтова бюджетна й фінансова політика, децентралізація, гендерна рівність тощо.

Добре урядування як концепція розвитку й перетворень

Яку роль грає добре урядування для добробуту й розвитку країни? Тривалий час фінансові й технічні засоби та стороння допомога вважалися найважливішою передумовою економічного поступу. Вони начебто мали б сприяти швидкій індустріалізації та покращенню достатків. Однак практика неодноразово довела помилковість тези про те, що за допомогою виключно фінансових засобів (наприклад, інвестицій в інфраструктуру й промисловість) можна забезпечити зростання й добробут у довгостроковій перспективі. Досвід такої політики, визначуваної виключно економічними й технічними аспектами, інколи був навіть катастрофічним: нові фабрики виявлялися неконкурентоспроможними, застарівали й перетворювалися на промислові руїни; інвестиційна допомога губилася невідомо де, радіостанції використовували для пропаганди ненависті, забезпечення потреб населення не покращувалося, а погіршувалося. Ці явища, що їх можна було спостерігати не одне десятиліття, довели неспроможність концепції розвитку й перетворень, у якій панівне значення відводиться економіці й техніці. Задуми зазнавали невдачі, оскільки будівництво промислового обладнання, мереж водопостачання й водовідведення, комунікаційних систем тощо не супроводжувалося розбудовою інститутів урядування — не приймалися закони, спрямовані на захист власності й стимулювання економічного розвитку, не створювалася ефективна фіскальна система, орієнтована на збереження ресурсів, не засновувалися незалежні регуляторні органи, не впорядковувалася земельний кадастр, не було дієвого нагляду за економікою та контролю ЗМІ, не налагоджувалася співпраця із зачепленими сторонами. Лише 1990-ми роками ці інституційні, політично-адміністративні й соціальні передумови сталого економічного розвитку опинилися в центрі уваги.

Вважається, що початок дискусії про добре урядування, яка точиться й досі, поклало опубліковане 1989 року дослідження Світового банку. Це дослідження містить такий висновок: економічна допомога є марною, якщо нею не керують і її не контролюють публічні інституції, що працюють належним чином. У подальшому учасники цієї дискусії прийшли до формулювання критеріїв доброго урядування, відповідність яким стала передумовою отримання міжнародної допомоги. Узагальнюючи, можна назвати це переліком стандартів, які мають підвищувати ефективність і покращувати надійність урядування за рахунок упровадження певних правил поведінки й очікувань.

З цим безпосередньо пов'язано вже давно відомий факт: ефективна система урядування й адміністрування є запорука соціального добробуту. Сучасну європейську державу, що сформувалася в новітній час, можна розглядати саме як результат усвідомлення цього факту. Чому ж у контексті міжнародної співпраці увагу цьому почали приділяти лише 1990-ми роками? Причиною були «холодна війна», а також наявність політичних блоків «першого», «другого» й «третього» світів. У політиці розвитку доводилося враховувати змагання між капіталістичним Заходом і соціалістичним Сходом (СРСР і Китаєм). Державні ідеологічні шалони вимагали розрізняти «добрих», яким належало допомагати, і «поганих», з якими слід було боротися. Лише після завершення конфлікту систем виникла можливість застосовувати інші мірила. Критерії доброго урядування, що їх обговорюють з того часу, являють собою спробу покращити державне управління.

Критерії та практика доброго урядування

На практиці добре урядування можна виміряти за численними показниками, розробленими для порівняльного аналізу й політичного консультування урядів будь-яких країн. Окрім Світового банку, що складає два визначальні рейтинги, на основі одного з яких банк визначає свою політику підтримки та оцінює програми, у цій сфері відзначився й Фонд Бертельсманна (Німеччина). Його «індекс перетворень (BTI) та «індекс сталого урядування» (SGI) можна назвати рейтингами доброго урядування, які не лише враховують найбільшу кількість показників, але й збагачені кількісним підходом (<http://www.sgi-network.org>).

Основними вимогами Світового банку до систем урядування й адміністрування в країнах — одержувачах економічної допомоги (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>) є:

- участь громадян і відповідальність (*voice and accountability*);
- політична стабільність і відсутність насильства (*political stability — absence of violence*);
- ефективність уряду (*government effectiveness*);
- якість регуляторної політики (*regulatory quality*);
- верховенство права (*rule of law*);
- контроль корупції (*control of corruption*).

Міністерство економічної співпраці ФРН з 2015 року користується такими критеріями (http://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/goodgovernance/guteregierung/hintergrund/index.html):

- орієнтація політики на подолання бідності й сталий розвиток;
- повага до всіх прав людини, їх захист і забезпечення;
- демократія та верховенство права;
- спроможність і прозорість держави;
- готовність до співпраці з іншими країнами.

Відповідно до цього, німецькі проекти міжнародного співробітництва мають бути націлені насамперед на покращення таких вимірюваних цільових показників: свобода думки й висловлювань, гендерна рівність, адміністративні реформи й децентралізація, добре бюджетування, прозорість урядових і адміністративних структур (наприклад, у боротьбі проти корупції в сфері видобування й збуту сировини).

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) 2011 року опублікувала шість основних елементів доброго урядування, пов'язаних з концепцією Світового банку. Вони вперше містять принципи поведінки для урядів (таблиця 1 — базові аспекти доброго урядування).

У контексті німецької політики міжнародної співпраці добре урядування — не лише передумова для одержання допомоги, але й ціль, для досягнення якої надається підтримка у формі консультування урядів і адміністративних органів, а також сприяння громадянському суспільству. Тому критерії Міністерства економічної співпраці мають ураховуватися в усіх проектах технічної, економічної, громадської й адміністративної допомоги. Особливі вимоги висуваються 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 урядування виходить з того, що в ХХІ столітті урядування має базуватися на розподілі влади, участі й транскордонному співробітництві. Така політика, керована загальновізнаними 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. Керівні принципи доброго урядування — участь громадян, верховенство права й відповідальність. Їхня реалізація вимагає готовності до політичного компромісу й балансування інтересів, дотримання правил у сенсі добровільного самообмеження, а також ефективного контролю й, у разі потреби, покарання за порушення. З цього можна зрозуміти, що добре урядування — концепція, для втілення якої потрібно дуже багато передумов. Вона потребує односторонньої, демократично легітимізованої політичної волі, а також відповідних політично-адміністративних знань і здібностей.

Основні аспекти доброго урядування

Підзвітність: уряд здатний і готовий демонструвати ступінь відповідності своїх дій і рішень чітко визначеним і узгодженим цілям.

Прозорість: дії й рішення уряду та процеси прийняття рішень мають належний ступінь відкритості для вивчення іншими урядовими організаціями, громадянським суспільством і, у деяких випадках, іноземними інституціями й урядами.

Результативність і ефективність: уряд прагне до якісних результатів у публічному вимірі, зокрема до надання якісних послуг громадянам, за найкращої можливої вартості; уряд забезпечує відповідність результатів початковим намірам політиків.

Готовність реагувати: уряд має досить ресурсів і гнучкості, щоб швидко реагувати на суспільні зміни; визначаючи загальні публічні інтереси, уряд бере до уваги очікування громадянського суспільства; уряд готовий до критичного перегляду власної ролі.

Далекоглядність: уряд спроможний передбачати майбутні проблеми та труднощі на основі поточних даних і тенденцій та розробляти політику, що враховує майбутні витрати й прогнозовані зміни (демографічні, економічні, екологічні тощо).

Верховенство права: уряд забезпечує дотримання в рівній мірі прозорих законів і підзаконних актів.

Література

Czada, Roland: R. 2010: Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen, Anwendung, Kritik, in: Benz, A. u. a. (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: 201-224.

Gisselquist, Rachel M.: Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. United Nations University Working Paper No. 2012/30: 6

ОЕСР, Дирекція публічного урядування й територіального розвитку, 'Principal Elements of Good Governance' (Основні елементи доброго урядування)

Проф. д-р Роланд Чада

Проф. д-р Роланд Чада викладає предмет «Держава та внутрішня політика» в Оснабрюцькому університеті

© ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА, СЕРПЕНЬ 2016
У СТАТТІ ВІДОБРАЖЕНО ТОЧКУ ЗОРУ АВТОРА.

Контакт

ЄВРОПЕЙСЬКА АКАДЕМІЯ БЕРЛІНА
Bismarckallee 46/48
D-14193 Berlin-Grunewald (Берлін)
Т.: +49 30 8959510
eab@eab-berlin.eu
www.eab-berlin.eu