Игорь ПОНКИН



О ПОНЯТИИ И КОНЦЕПТЕ «ХОРОШЕГО УПРАВЛЕНИЯ» («GOOD GOVERNANCE»)

Революционные изменения в информатике и компьютерных технологиях и бурный рост информационных и коммуникационных технологий, ограниченность ресурсов у публичной власти при существенном росте спроса на государственные и муниципальные услуги, динамичное развитие общественной мысли и общественного сознания населения большинства государств в мире, прогрессирующие изменения в экономической, социальной и политической сферах актуализировали (далеко не сегодня, а гораздо раньше) смену парадигмы публичного управления с современной «традиционной» модели на другую, более демократичную и эффективную, но при этом менее затратную.

Происходящие в последние десятилетия серьезные реформы публичной администрации и публичного управления в Европе и в государствах других регионов мира отражают фундаментальные изменения роли государства, смены парадигм государственного бюрократизма и идей о том, как управлять использованием государственных ресурсов для достижения политических целей и задач [Horton, Hondeghem, Farnham, 2002. С. 3].

Неслучайно в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г. в качестве крупных системных проблем, препятствующих построению сильного государства в России, были названы низкая эффективность государственной власти и коррупция. «Без качественного, современного госуправления... мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной», – заявил Президент, поставив задачи формирования «новой модели госуправления».

Реформы институтов власти – глобальное явление, охватившее в настоящее время и экономически сильные государства, и те, которые только встают на путь самостоятельного государственного развития [Барциц, 2011. С. 21]. Это связано с тем, что, по мнению Оуэна Хьюза, традиционная модель публичного управления оставалась на протяжении длительного времени наиболее часто и длительно применяемой, а также наиболее успешной моделью государственного управления, однако в настоящее время наблюдается переход к более новым моделям [Hughes, 2003. С. 17].

Игорь Понкин, доктор юридических наук, профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы МИГСУ РАНХиГС (119571, Москва, Проспект Вернадского, 82). E-mail: i@lenta.ru

Аннотация: Статья посвящена вопросам осмысления и сопоставительной интерпретации существующих концепций так называемого нового публичного (государственного и муниципального) управления. Детально рассмотрена концепция «хорошего управления» («Good Governance»), устойчиво интегрированная в лексикон широкого спектра участников международного сообщества. Даны авторские интерпретации «хорошего управления» как многоаспектного понятия. Это понятие рассмотрено автором в трех значениях: мера идеального в публичном управлении; концепция (концепт) проектирования, формирования, реализации и оценки публичного управления; инструментальная система. Аргументирована необходимость «нового» публичного управления (или публичного управления, основанного на новой парадигме). Показаны основные существенные признаки модели «нового» публичного управления, приходящей на смену «традиционной» модели публичного управления.

Ключевые слова: публичное управление; государственное управление; государство; публичная администрация; реформа институтов власти; «хорошее управление» («Good Governance»); «новое публичное управление»; административное право.

ON THE NOTION AND CONCEPT OF GOOD GOVERNANCE

Igor Ponkin, J.D, Professor, Department of Legal Support of Public and Municipal Service IIPAM RANEPA (Vernadsky Prospekt 82, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: i@lenta.ru

Summary: The article is devoted to a comparative understanding and interpretation of existing concepts of the so-called new public (state and municipal) administration. We discuss the concept of «good governance», which has steadily integrated into the lexicon of a wide range of members of the international community. The author's interpretations of «good governance» as a multidimensional concept are given. This concept is considered by the author in three notions: 1) the measure of the ideal in public administration, 2) the concept of design, formation, implementation and evaluation of public administration, 3) the control mechanisms. The necessity of a «new» public administration (or public administration, based on a new paradigm) is justified. The author describes the essential features of the «new» public administration, which is coming to replace the well-established, until recently, «traditional» model of public administration.

Keywords: public administration; state administration; government; reform of the institutions of government; «good governance»; «new» public management; Administrative Law.

Практически во всех государствах мира функции и формы публичного управления претерпели существенные изменения как на практике, так и в теории. Несмотря на наличие определенных сходств в основных чертах, публичное управление в современный период существенно отличается от подхода к государственному управлению в прошлом.

Существует немало теоретических разработок (по большей части – абстрактно-упрощенных), для отражения сути которых употребляются понятия «новое публичное управление» («новое государственное управление»), «хорошее управление» («Good Governance») и др.

Имеет смысл остановиться на описании таких концепций.

«ХОРОШЕЕ УПРАВЛЕНИЕ» («GOOD GOVERNANCE»)

Проект Европейской конституции, обсуждавшийся в 2005 г. государствами Европейского союза, гарантировал право граждан на получение от органов публичной администрации «хорошего управления». Его концепция возникла применительно к публичному управлению главным образом из-за ненадлежащего управления, для которого характерны коррупция, неподотчетность органов публичной власти, а также недостаток уважения прав человека. Соответственно, становится более актуальной необходимость вмешательства в таких ситуациях. Хорошее управление стало одним из ключевых элементов политических и экономических планов и стратегий государств [Good governance – the concept..., 2007. С. 13].

Сегодня термин «хорошее управление» устойчиво интегрирован в лексикон международного сообщества. Практически все крупные публичные институты заявляют, что оно является их приоритетом и частью их стратегии развития.

Вместе с приоритетами макроэкономической стабилизации «хорошее управление» с 1990 г. презюмируется в различных государствах мира как универсальный императив политики в сфере развития, одна из целей развития тысячелетия, достижение которой необходимо для сокращения бедности и повышения уровня жизни населения. Признается, что существует прямая взаимосвязь между «хорошим управлением» и сокращением бедности, и оно обеспечивает создание благоприятных условий для устойчивого экономического роста и масштабных сокращений бедности.

Существуют тесные связи между публичным управлением в формате «хорошего управления» и развитием, равно как международный консенсус в отношении повышения общего уровня публичного управления до указанного формата в качестве конечной цели и основной гарантии устойчивого развития.

Концепция «хорошего управления» вовсе не безупречна. Критическая оценка обоснованности данной концепции вполне может оцениваться как справедливая применительно к содержательно размытым, неопределенным интерпретациям концепции «хорошего управления», зачастую содержащимся в литературе и страдающим именно такими недостатками. Возникает, к примеру, вопрос – как разграничить между собой понятия «хорошее управление» и «эффективное управление» (если не сводить последнее к одной лишь экономической эффективности, что есть недопустимое упрощение).

Действительно, нельзя сказать, что существует какое-то единое общепризнанное и универсальное для всех условий определение понятия «хорошее управление», как, впрочем, не существует и универсальных ограничителей объема его содержания.

В соответствии с одним из распространенных определений, «хорошее управление – это процесс ве'дения государственными органами и учреждениями государственных дел, управления государственными ресурсами и обеспечения осуществления прав человека, который [процесс] свободен от коррупции и злоупотреблений, а также осуществляется с соблюдением принципа верховенства закона» [Good Governance and Human Rights].

Пол Хёрст определяет «хорошее управление» как «создание эффективных политических рамок, способствующих частным экономическим режимам, верховенству закона, как эффективное управление государством, адаптированное к ролям, которые органы власти государства могут фактически выполнять, при наличии сильного гражданского общества, независимого от государства» [Hirst, 2000. С. 14].

Отсутствие общепринятого определения «хорошего управления» некоторым образом компенсируется наличием описываемых его принципов и условий, на которых такое управление основывается в любом случае в любом обществе [Good governance – the concept, 2007. С. 12]. Так, описываются некоторые условия, к которым относятся участие общества в управлении, ориентированность на достижение консенсуса, подотчетность, прозрачность, комплиментарность сложившемуся социальному запросу, эффективность и действенность, справедливость и следование принципу верховенства закона. Хорошее управление обеспечивает минимизацию коррупции, учитывает мнение меньшинств и наиболее уязвимых слоев общества при принятии решений. Кроме того, при нем удовлетворяются настоящие (имеющие место сегодня) и принимаются во внимание будущие потребности общества. Оно требует справедливой законодательной базы, применяемой беспристрастно. Согласно принципу прозрачности в основе «хорошего управления», принятие решений и их исполнение осуществляются таким образом, чтобы следовать правилам и нормам, а соответствующая информация находится в свободном доступе, в частности, для тех, на кого оказывают влияние такие решения и их исполнение. Оно также требует, чтобы учреждения и процедуры были подчинены служению всем заинтересованным сторонам в разумные сроки. Ключевым требованием «хорошего управления» является, как было указано ранее, подотчетность. Не только государственные учреждения, но и организации частного сектора должны быть подотчетны (государству и институциональным заинтересованным сторонам) [What is good governance?].

С нашей точки зрения, вернее было бы использовать понятие «высококачественное управление», а не «хорошее управление», ибо второе – это содержательно не вполне корректная для русского языка «калька» с иностранных лексических конструкций (англ. – good governance; франц. – bonne gouvernance; испанск. – buen gobierno) и избыточно эмоционально окрашено (при размытости его семантики). Тем не менее, продолжим придерживаться устоявшейся лексики.

Сегодня очень немногие государства приблизились к тому, чтобы реализуемому ими (в них) публичному управлению можно было бы атрибутировать характеристики концепта «хорошего управления». Поэтому данный концепт является мерой идеального, труднодостижимым идеалом.

Для обсуждения предлагаются следующие интерпретации рассматриваемого понятия.

«Хорошее управление» – это многоаспектное понятие, рассматриваемое в трех аспектах (значениях):

1) мера идеального в публичном управлении;

2) концепция (концепт) проектирования, формирования, реализации и оценки публичного управления;

3) инструментальная система.

«Хорошее управление» как мера идеального в публичном управлении отражает его социально востребованное и конвенционально идеальное качественное состояние.

«Хорошее управление» как концепция проектирования, формирования, реализации и оценки публичного управления представляет собой ценностно-нормативную концепцию описания «хорошего управления» как качественного состояния публичного управления, включающую системную совокупность формальных правил (законодательные и подзаконные акты) и неформальных установлений (системы ценностей и убеждений, корпоративные и социальные нормы), регулирующих поведение лиц и организаций, и в соответствии с которой осуществляется управленческая деятельность, а также систему существенных признаков и одновременно критериев указанного качественного состояния публичного управления и ожидаемых (проектируемых) контрольных показателей его качества.

«Хорошее управление» как инструментальная система представляет собой систему институциональных, правовых и организационно-управленческих механизмов алгоритмизации, проектирования, реализации, контроля и обеспечения публичного управления в целях реализации публичных интересов, социально-экономических, политических и других функций публичной власти, в том числе обеспечения устойчивого благополучия всех граждан, безопасности личности, общества и государства, стабильности положительного и эффективного экономического развития государства, характеризующуюся следующими существенными признаками:

– общесистемная эффективность и внутрисистемная поэлементная эффективность публичного управления;

– направленность на придание системе публичной власти и публичного управления негэнтропийных* свойств, а также свойств системной устойчивости и элаборативной (имеющей тенденцию совершенствования) операциональности;

– интегративность – как направленность на достижение целей синергетической интеграции публичного сектора, гражданского общества и частного сектора в публичном управлении, в подготовке и реализации государственной политики, заключающихся в формировании состояния сбалансированной сопряженности указанных отдельных частей и функций системы в целое, формирование и обеспечение единства, что является эффективным фактором укрепления доверия общества к государству и его институциям;

– связанность императивами социального и правового государства, в том числе восприимчивость к публичным интересам и складывающимся в конкретных сферах общественных отношений социальным запросам, когда учитываются, по возможности интересы всех заинтересованных сторон; ориентированность на достижение широкого консенсуса.

«НОВОЕ» ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Необходимость «нового» публичного управления (или публичного управления, основанного на новой парадигме, или же какие-то иные наименования, отражающие такую новационность) детерминирована следующими обстоятельствами:

– значительное расширение предметно-объектной области публичного управления в сравнении даже со второй половиной XX в., быстрое расширение предметно-объектной области публичного управления и появление новых, специфических ее сегментов (такая тенденция наблюдалась и в XX в., хотя и не с такой динамикой. К примеру, область спорта в большинстве государств мира стала предметно-объектной областью публичного управления только к середине XX в., лишь в некоторых – с конца XIX в.);

– существенное усложнение структуры и содержания публичного управления, вызванное прогрессирующим и весьма значительным усложнением структуры и содержания общественных отношений практически во всех областях жизни людей;

– существенное усложнение структуры и содержания публичного управления, вызванное прогрессирующим умножением числа объективно обусловленных публичных услуг (услуг, оказываемых публичной администрацией); государство выполняет гораздо большее количество обязанностей в отношении своих граждан, чем несколько десятилетий и, тем более, столетий назад, при этом число

---

* Негэнтропия (негативная энтропия) – термин, введенный в 1945 г. австрийским физиком Эрвином Шредингером в развитие идей Нильса Бора, в последующем получивший распространение и в зарубежной юридической и социологической науках; он характеризует свойства системы, обратные энтропии (хаос, саморазрушение и саморазложение), и отражает движение к упорядочиванию, к организации системы [Забейворота, 2012. С. 16).

публичных услуг растет с ростом потребностей в них;

– трансформация публичных порядков, усложнение национальных публичных порядков между собой и с международным порядком;

– значительное усложнение и увеличение объема нормативно-правового регулирования;

– существенное усложнение сферы экономики, требующее от государства гибких сочетаний стратегического и текущего планирования, диверсификации инструментариев публичного управления;

– парадигма публичного управления подвержена существенным изменениям в системе ценностей, касающихся роли и значения публичной администрации, а также в системе социальных ценностей и общественных потребностей, а эти изменения последних десятилетий очевидны.

Основные существенные признаки «нового» публичного управления, т. е. модели публичного управления, все больше и больше приходящей на смену «традиционной» модели публичного управления, нижеследующие:

– развитие «электронного» правительства;

– передача публичной администрацией (системой органов государственного и муниципального управления) все большего объема публичных полномочий, в том числе из числа тех, что исторически, традиционно относились к исключительной компетенции государства, саморегулируемым и другим частным и государственно-частным организациям (яркие примеры – саморегулируемые организации в области финансовых рынков, в области виноделия; существование частных разведок и частных армий);

– передача публичной администрацией решения все большего числа вопросов на откуп рынку в надежде на то, что он сможет лучше отвечать условиям постоянно изменяющейся среды (опыт США в части публичного управления спортом, когда львиная доля вопросов отдана на откуп рынку, показывает, что это может быть и весьма эффективным, учитывая то, как выступают американские спортсмены на международных соревнованиях);

– развитие государственно-частного партнерства как новой парадигмы публичного управления (или, по крайней мере, сопряжения публичного управления с другими видами управления); передача части общего объема оказываемых публичных услуг частным субъектам в рамках публично-частных партнерств;

– расширение и усложнение корреляции и взаимодействия публичного управления и самоуправления, корреляции и взаимодействия публичного порядка и автономного внеправового нормативного порядка; развитие гарантий и механизмов автономной институализации; иными словами – функциональные границы между органами публичной власти и негосударственными – немуниципальными организациями все чаще и все больше пересекаются;

– расширение и усложнение корреляции и взаимодействия государственного права и иных (помимо государственной) систем нормативной регламентации (lex sportiva, lex mercatoria, lex canonica и др.), расширение практики признания и легитимации государством отдельных положений таких внеправовых систем нормативной регламентации;

– публичное управление становится объектом все более интенсивного и перманентного контроля со стороны общества, значительно повышаются требования к транспарентности публичного управления;

– существенное развитие «линейки» средств (мер, инструментов и механизмов) публичного управления, усложнение их сочетаний и моделирований.

Литература

Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: В 2 т. Т. 1. М.: Издательство РАГС, 2011. 464 с. С. 21.

Good governance – the concept / Good Governance in Multiethnic Communities. 2007. P. 11–17, p. 13. http://www.edrc.ro/docs/docs/11-17.pdf

Good Governance and Human Rights [Хорошее управление и права человека] / The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/ GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx

Hirst P. Democracy and Governance [Демократия и управление]. Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. Ed. by J. Pierre. Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 13–35.

Horton S., Hondeghem A., Farnham D. (Eds.). Competency Management in the Public Sector. Amsterdam, IOS Press, 2002, 189 p.

Hughes O.E. Public Management and Administration: An Introduction. Third Edition. New York: Palgrave Macmillan, 2003. 303 p, p. 17.

What is good governance? [Что есть хорошее управление?] / The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp

References

Bartsits I.N. *Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia* [System of the public and municipal administration]. In 2 vols. Moscow, Izdatel'stvo RAGS Publ., 2011, vol. 1, 464 p, p. 21.

Good governance – the concept. Good Governance in Multiethnic Communities. 2007. P. 11–17, p. 13. Available at: http://www.edrc.ro/docs/docs/11-17.pdf

Good Governance and Human Rights. The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Available at: http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx

Hirst P. Democracy and Governance. Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. Ed. by J. Pierre. Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 13–35.

Horton S., Hondeghem A., Farnham D. (Eds.). Competency Management in the Public Sector. Amsterdam, IOS Press, 2002, 189 p.

Hughes O.E. Public Management and Administration: An Introduction. Third Edition. New York, Palgrave Macmillan, 2003, 303 p, p. 17.

What is good governance? The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Available at: http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp