

*Таранов И.Н.*

## БАКУБАТ БАШКАРУУ КОНЦЕПЦИЯСЫНЫН БААЛУУЛУК АСПЕКТТЕРИ

*Таранов И.Н.*

## ЦЕННОСТНЫЕ АСПЕКТЫ КОНЦЕПЦИИ ДОСТОЙНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*I.N. Taranov*

## AXIOLOGICAL ASPECTS OF GOOD GOVERNANCE CONCEPT

УДК: 101.1:316

*Жаңы мамлекеттик менежменттин кемчиликтери мамлекетти башкарууда башка мамилени табууга жол ачты. Бул мезгил үчүн акцентти мамлекеттик башкаруунун баалуулуктары жана маданиятты өзгөртүү жагына алмаштыруу мүнөздүү. Башкаруу үлгүлөрүнүн эволюциясындагы жаңы этап катары Good governance концепциясы же баалуу өзөктү түзгөн, ишенимди, катышты жана кызматташтыкты бириктирген бирдиктүү платформаны курууга багытталган татыктуу башкаруу болуп калган. Концепциянын этикалык жүктөмү жаранды кардар эмес, кызмат объектиси катары таануу шартына негизделген принципалдуу жаңы баалуу ык-амалын божомолдойт. Башкаруунун экономикалык чени жана натыйжалуулуктун чен өлчөмү мурункудай эле маанилүү, бирок ишеним гана мамлекеттик кызматкерлер калыптаган мамлекеттик башкаруунун сапатынын негизги чен өлчөмү жана баалуулугу болуп саналат. Коомдун ишенимдигин өөрчүтүү жана катышуу аркылуу социалдык капиталынын өнүгүүсү ушул концепциянын турмушка ашыруусунун натыйжасы катары чыгат. Бул макаланын алкагында татыктуу башкаруунун аксиологиялык аспектинин талдоо аракети көрүлүп жатат.*

**Негизги сөздөр:** *Good governance, татыктуу башкаруунун концепциясы, башкаруунун баалуулуктары, мамлекеттик башкаруу, этика, социалдык капитал, мамлекеттик кызмат.*

*Недостатки нового государственного менеджмента дали начало поиску иного подхода в управлении государством. Для этого периода характерна смена акцента в сторону ценностей и изменения культуры государственного управления. Новым этапом в эволюции управленческих моделей стала концепция Good governance, или достойного управления, нацеленного на построение единой платформы, объединяющей доверие, участие и сотрудничество, которые составили ценностное ядро. Этическая нагрузка концепции подразумевает наличие принципиально нового ценностного подхода, основанного на признании гражданина в качестве объекта служения, а не клиента. Экономическое измерение и критерий эффективности управления по-прежнему важны, но именно доверие становится главным критерием качества государственного управления и*

*ценностью, формируемой государственными служащими. Развитие социального капитала общества через культивирование доверия и участия выступает результатом воплощения в жизнь данной концепции. В рамках данной статьи предпринимается попытка проанализировать аксиологический аспект достойного управления.*

**Ключевые слова:** *good governance, концепция достойного управления, ценности управления, государственное управление, этика, социальный капитал, государственная служба.*

*Limitations of New Public Management gave rise to the search for another approach in governing the state. This period is characterized by the shift toward values and change in public administration culture. Good governance became a new stage in evolution of governance models aimed at establishing a platform unifying trust, participation and cooperation which formed the value core. Ethical basis of the concept implies in essence new value approach based on considering a citizen as the object of serving rather than a client. Economic dimension and criterion of management effectiveness are still critical, but it is trust that becomes the main criterion of quality of public administration as well as value formed by civil servants. Social capital development through trust and cooperation is the result of the implementation of the concept. In this article an attempt is undertaken to analyze axiological aspect of Good governance.*

**Key words:** *Good governance, Good governance concept, management values, public administration, ethics, social capital, public service.*

*Еще на заре становления философии древнегреческие мыслители, помимо вопросов сугубо умозрительных, затрагивающих проблемы онтологии, пытались описать черты идеального государства. С этого момента берет свое начало поиск эталона государственного устройства [1]. В современном истолковании государственное управление связано с функционированием эффективного администрирования в демократической парадигме при минимизации потерь ресурсов и активным вовлечением граждан в процесс управления. Концепция «достойного управления» (Good governance) явилась новым этапом*

развития государственного управления, став альтернативой модели нового государственного менеджмента (New Public Management), который не справился с задачей достижения эффективного управления, прежде всего в части справедливого распределения его благ в интересах всего общества.

Период после нового государственного менеджмента характеризуется смещением акцента в ценностную плоскость и культуру государственного управления, фокусирующуюся на построении единой платформы, объединяющей доверие, участие, сотрудничество, которые образуют ценностное ядро. Речь идет не только о сотрудничестве внутри государственных организаций, но также и между этими организациями, сплоченными общей целью и системой ценностей [2]. При этом, следует рассматривать управленческую модель «достойного управления» в контексте ее преемственности с предыдущими моделями, т.е. усматривать процессы эволюционного движения, нежели «отметания» устаревших принципов. Good governance включает компоненты прежних концепций управления «в новый контекст равноправных партнерских отношений» с обществом [3].

Модель «достойного управления», возникнув в начале 1990-х годов, к началу XXI века обрела более конкретную форму благодаря исследованиям, проводившимся по линии Всемирного банка, Организации Объединенных Наций, Международного валютного фонда. Так, последний указывает на ряд ценностей «достойного управления», таких как «прозрачность, подотчетность, эффективность, законность, участие». Это, в свою очередь, требует оптимизации информационных потоков, циркулирующих между субъектом и объектом управления. Всемирный банк определяет «достойное управление» через тесное взаимодействие «управляющих» и «управляемых», которым должно быть дано право влиять на формируемую политику развития [1]. За субъектом управления по-прежнему остается прерогатива принимать решения, но теперь эта прерогатива означает эквивалентную ответственность. В исследованиях зарубежных ученых выделяются 7 основных областей, охватываемых понятием «достойного управления»: демократия и представительство, права человека, верховен-

ство закона, эффективное и бережливое государственное управление, прозрачность и подотчетность, наличие видения и цели развития и функционирование различных политических и экономических институтов [4].

К основным характеристикам «достойного управления» добавляют «консенсуальность, этичность, меритократичность, ориентацию на качество, объективность, децентрализацию» [1]. Основой выступает участие граждан и их групп в процессах принятия решений. Учитывая возможность возникновения конфликта интересов, «достойное управление» стремится достичь согласия по важнейшим вопросам развития. Неизменно на первый план выдвигается понятие подотчетности как необходимого объяснения принимаемых решений, наряду с участием граждан в управлении. Это обусловлено необходимостью сохранения легитимности государственной власти и поддержания высокого уровня доверия как основного актива государства. «Достойное управление» предполагает наличие этической составляющей в форме правил деятельности органов государственного управления и государственных служащих. Обращает на себя внимание сбалансированность поддерживаемых ценностей, которые в равной мере обращены на формирование открытой и отзывчивой системы управления и активного уверенного в своих правах гражданина. Важным является отождествление эффективности с удовлетворением нужд граждан.

Good governance предлагает помимо эффективности другие ценности, такие как равноправие, ответственность, а также участие. Именно привлечение общества в процесс управления в качестве равноправного партнера, справедливость и равноправие видятся основными отличиями новой парадигмы управления от нового государственного менеджмента. Общество – это не просто потребитель услуг, а полноправный участник формирования повестки развития. Формат диалога формирует партнерские отношения между государством и обществом, создавая условия для включения общества в процесс принятия решений [3]. Основной задачей Good governance является проведение сбалансированной политики между интересами государства, рынка и гражданского общества [5]. Например, в Кыргызстане одним из условий принятия новых

нормативных правовых актов, затрагивающих интересы бизнеса и гражданского общества, является проведение общественного обсуждения и анализа регулятивного воздействия с последующим учетом поступивших замечаний и предложений.

В концепции «достойного управления» государству отводится роль арбитра, гаранта, катализатора, помощника (но не опекуна), эффективного администратора, являющегося при этом «рабом закона» [1]. Еще одним аспектом, о котором следует упомянуть, является следование ценностям, как национальным, вплоть до уровня местного самоуправления, так и общечеловеческим, глобальным.

Несмотря на устранение ряда основных недостатков нового государственного менеджмента, концепция «достойного управления» сама не лишена проблемных мест. Стремление стать ближе к гражданам и их объединениям имеет обратную сторону. Участие общества в принятии решений означает расширение возможностей доступа к информации, что требует соответствующих изменений в деятельности системы государственного управления, прежде всего в вопросе внедрения и применения информационных технологий. Диалог с гражданским обществом, выражающийся в получении, обработке и учете мнений требует значительного временного ресурса, особенно по наиболее важным вопросам, и может привести помимо прочего к конфликтам и недоверию со стороны граждан вследствие неполноты информации, принятия решения в пользу одной из групп, не привлечение к участию отдельных групп интересов и т.д. Вполне понятная демократическая идея о равноправном участии граждан сталкивается со многими препятствиями ее практического воплощения [3]. Сохранять доверие граждан при принятии решений возможно лишь при безусловном следовании и приверженности ценностям достойного управления, а на это способен лишь государственный служащий, понимающий и принимающий этическую сторону этой концепции. Принимая в качестве основной посылки утверждение, что главной целью государственного управления является общественное благо, следует признать, что вопрос достижения этого блага является основным для государства. Иными словами, каждый государственный

служащий должен ответить на вопросы этического содержания, для того, чтобы достичь обозначенной главной цели [6].

Культивируя участие граждан в управлении, как основную результирующую ценность, «достойное управление» стремится развить социальный капитал общества, объединяющий нормы и ценности, управляющие взаимодействием между людьми и институтами, регулирующими общество. Социальный капитал включает 2 компонента: государственный и гражданский. Первый представлен государственными институтами, олицетворяющими закон, порядок и управление, в то время как второй включает неформальные образования: доверие, взаимность, межличностные коммуникации и взаимодействие [7].

Продолжая эту мысль, стоит отметить, что между указанными видами социального капитала существует как комплементарность, так и заменяемость. В развитых странах гражданский социальный капитал инкорпорирован во взаимодействие с сильными институтами и дополняет их, в то время как в менее развитых странах со слабыми институтами, гражданский капитал занимает пустующую нишу [8]. Общество, видимо, так же как и природа не терпит пустоты.

Рассмотренные выше характеристики «достойного управления» позволяют по иному ставить вопрос о сущности идеального государственного управления. Использование слов «достойное» или «хорошее» в модели достойного (хорошего) управления указывает на этическую нагруженность этой концепции, поскольку вводятся понятия благосостояния и участия граждан, а также справедливости. «Достойное управление» есть результат качества принимаемых решений и действий государственных органов, которые укрепляют доверие общества к проводимой политике и лидерам [6]. На передний план выходит не экономическое измерение, а доверие как критерий качества управления. Этическая сторона всех основных характеристик достойного управления становится новым приоритетом в государственной службе. «Достойное управление» видится не как самоцель, а как средство для достижения общественного блага. Концепция «достойного управления» формирует дополнительную ценность, выражающуюся в опоре на свои базовые положения и использующей их как резерв для повышения качества управления.

Идеалом государственного служащего при таком подходе становится эксперт, стремящийся к достижениям, опирающийся на этические ценности и ориентированный на взаимодействие с гражданами.

**Литература:**

1. Vyas-Doorgapersad S., Aktan C.C. Progression from ideal state to good governance: an introductory overview. *International Journal of Business and Management Studies*. Vol. 9. No 1. 2017.
2. Christensen T. Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*. Volume 1. 2012.
3. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance. *ARS ADMINISTRANDI*. 2014. №2.
4. Gisselquist R.M. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy. Working Paper No. 2012/30. United Nations University. World Institute for Development Economics Research.
5. Трофимова И.Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран). *ARS ADMINISTRANDI*. 2011. С.80-91.
6. Noor A. Ethics, Religion and Good Governance. *The Journal of Administration & Governance (JOAAG)*. Vol. 3. No. 2. 2008.
7. Mongsawad P. The philosophy of the sufficiency economy: a contribution to the theory of development. *Asia-Pacific Development Journal*. Vol. 17. No. 1. June 2010.
8. Narayan D. Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty. Washington, World Bank. Poverty Reduction and Economic Management Network. Poverty Division. Policy Research Working Paper. August 1999.

**Рецензент: к.э.н. Семенов С.С.**

---