

**“GOOD GOVERNANCE” (ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ): ВАЖНОСТЬ НА ПРАКТИКЕ, ТЕОРИИ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ****Жалилов Актам Ташназарович**

Доктор политических наук, профессор,  
Академия государственного управления  
при Президенте Республики Узбекистан  
E-mail: [jalilov.a@dba.uz](mailto:jalilov.a@dba.uz)

**Маратова Хурлиман Бахтияр қизи**

Докторант Академии государственного управления  
при Президенте Республики Узбекистан  
E-mail: [khurlimanmaratova@gmail.com](mailto:khurlimanmaratova@gmail.com)

**Аннотация:** Эта научная статья направлена на изучение метода применения принципа эффективного управления; значение на практике, теории и определения. Эффективное управление важно для экономического и социального развития стран, а продвижение эффективного управления способствует созданию более открытых и демократических обществ. По этой причине в данной работе анализируются различные измерения эффективного управления. Решение этого метода позволит точно построить целостную и интегрированную стратегию управления и оптимизации коллективных стратегических ресурсов.

**Ключевые слова:** Эффективность государства; верховенства закона; качество государственного управления; права человека; реформы; развитие государства; принципы управления; бюрократия; коррупция; институты; концепция управления.

**Аннотация:** Ушбу илмий мақола самарали бошқарув тамойилини қўллаш усулини амалда, назарияда ва таърифдаги аҳамияти нуқтаи-назаридан ўрганишга қаратилган. Самарали бошқарув мамлакатларнинг иқтисодий ва ижтимоий ривожланиши учун муҳим аҳамиятга эга ва уни тарғиб қилиш янада очиқ ва демократик жамиятларни яратишга ёрдам беради. Шу сабабли, ушбу мақолада самарали бошқарувнинг турли ўлчамлари таҳлил қилинган. Ушбу усулнинг ечими яхлит стратегияни аниқ шакллантириш ва коллектив стратегик ресурсларни бошқариш ва оптималлаштиришга имкон яратади.

**Калит сўзлар:** Давлатнинг самарадорлиги; қонун устуворлиги; давлат бошқарувининг сифати; инсон ҳуқуқлари; ислохотлар; давлатни ривожлантириш; бошқарув тамойилари; бюрократия; коррупция; институтлар; концепция.

**Annotation:** This work is aimed at studying the method of applying the principle of good governance; value in practice, theory and definition. Good Governance is important for the economic and social development of countries, and promoting good governance contributes to the creation of more open and democratic societies. For this reason, this paper analyzes various dimensions of good governance. The solution of this method will allow to accurately build a holistic and integrated strategy for managing and optimizing collective strategic resources.

**Key words:** Efficiency of the state; the rule of law; the quality of public administration; human rights; reforms; development of the state; principles of governance; bureaucracy; corruption; institutes; concept.

*"«Good Governance», пожалуй, является единственным важнейшим фактором искоренения бедности и продвижения развития."*

**Кофи Аннан**

### **Введение**

После распада биполярного мира управление стало центральным элементом стратегии развития многих государств, международных финансовых институтов и организаций, таких как Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), ООН. Необходимо отметить, что в современном мире глобализация вносит существенные коррективы в процесс модернизации государственной власти и управления. Развитие экономических связей, научные открытия и исследования, появление и распространение новых средств коммуникаций и техники объединяют мир в единую цивилизацию, каждый элемент которой выступает лишь как часть системы. В этих условиях отставание в темпах развития рационализации взаимодействия органов государственного управления не только оборачивается угрозой суверенитету государства, но и существенно снижает его экономический и научно-технический потенциал на мировом рынке [1]. Соответственно, государство и его институты должны быстро реагировать на вызовы мирового развития, быть гибкими в определении собственной стратегии развития, эффективными, социально ответственными и сильными в реализации задач общественного прогресса [1,1]. К тому же необходимо учитывать тот факт, что управление остается важной составляющей в развитии государства, кроме того, эффективность становится в оценке систем государственного управления базовым концептом. Государственное управление эффективно, если оно обеспечивает стабильность и поступательное развитие общественной системы [2], поскольку эффективное управление определяет политическую и экономическую мощь государства.

За последние годы в ряде стран предприняты попытки проведения административных реформ, в том числе связанных с повышением эффективности деятельности органов государственной власти. Внедрение новых методических подходов в деятельности органов государственного управления является важным условием для повышения эффективности достижения поставленных целей и конечных результатов. В этом направлении как одну из форм и методов можно отметить концепцию «Good Governance», охватывающая более широкие аспекты, сосредоточенные на социально-экономическом развитии государства.

### **Литературный обзор**

«Good Governance» - эффективное управление возникло как теория и практический подход, входе программы помощи Всемирного банка в африканские страны, в результате которой потерпели неудачу из-за плохой системы управления, другими словами «кризиса в управлении». Концепция управления впервые используется как политический термин в отчете Всемирного банка «Африка к югу от Сахары: от кризиса к устойчивому росту» в 1989 году [3], где страны-доноры осознали, что данная им помощь использовалась ненадлежащим образом и столкнулась с противоположным эффектом. Вся проблема слаборазвитости Африки заключалась в слабом правительстве и неэффективном управлении. Следовательно, в повестке дня был обозначен основной вопрос, как управлять и контролировать реализацию данной проблемы. С этой точки зрения Всемирный банк проанализировал концепцию, определяя эффективное управление как способ осуществления власти при управлении экономическими и социальными ресурсами страны в целях развития [4].

В этом отчете президент Всемирного банка Барбер Конейбл (1986–1991) использовал термин «Good Governance», дав определение термину как использование политической власти для управления делами страны. После этого «эффективное управление» стало одним из основных требований банка для получения кредитов и финансовой помощи. Фактически, основная деятельность и цель Всемирного банка сосредоточены на экономических вопросах, а не на правительственной политике стран.

Главный юрисконсульт Всемирного банка Ибрагим Шихата определил эффективное управление с экономической точки зрения: эффективное управление - это хороший порядок, необходимый для благоприятного инвестиционного климата и разумного распределения ресурсов. Всемирный банк не должен допускать влияния определенной политической идеологии, формы правления или партийного созвездия [5]. Он определяет

принципы эффективного управления как либерализацию свободного рынка и невмешательство со стороны властей. Если смотреть на управление с этой точки зрения, это означает макроэкономическое понятие.

Программа развития ООН доработала концепцию; «Управление - это осуществление политической, экономической и административной власти при управлении делами страны на всех уровнях. Управление включает в себя механизмы, процессы и институты, с помощью которых граждане и группы выражают свои интересы, осуществляют свои политические права, выполняют свои обязательства и разрешают свои разногласия [6]». Особое внимание уделяется демократическому управлению как процессу создания и поддержания среды для инклюзивных и гибких политических процессов и урегулирований [7]. Институциональные и человеческие возможности управления определяют способ достижения эффективности государственной политики и стратегий, особенно в сфере оказания услуг. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций<sup>1</sup> говорится о «правах человека, демократии и благом управлении» без каких-либо определений. Концепция стоит в той же категории с принципами демократии и прав человека.

Более того, хотя Программа развития Организации Объединенных Наций устанавливает принципы, немного отличающиеся от других международных организаций, принципы, продвигаемые ПРООН, обычно получают всеобщее признание. Эти элементы составляют легитимность и голос, направление, производительность, подотчетность, справедливость. Как видим, в других индексах второй принцип направления не соблюдается. В этом элементе ПРООН фокусируется на широких долгосрочных перспективах развития с учетом исторических, социальных и культурных сложностей общества.

### **Методы исследования**

Понимание подходов международных организаций и государств к эффективному управлению может помочь развивающимся странам развивать сотрудничество с международными организациями, определять их стратегию и цели, принимать техническую и финансовую помощь от донорских сообществ. Знание составляющих в этом контексте может быть легким способом понять концепцию. Как отмечалось выше, концепция возникла, когда система управления странами была плохой и неподотчетной. Итак, первая часть данной модели сосредоточена на более институциональном строительстве, эффективном и подотчетном государственном секторе. Вторая волна касается того, что правовой порядок и справедливая судебная система страны обеспечивают условия для развития и роста. Модель подчеркивает права человека, верховенство закона, общественное порицание и т. д. ООН и ОБСЕ поддерживают это направление эффективного управления и нацелены на установление правового порядка в своих государствах-членах.

Требование участия людей в процессах принятия решений и решение других важных вопросов привело к появлению третьей волны управления. Согласно корпоративному управлению, центр власти должен быть в людях. Не только правительство, но и население и частный сектор должны участвовать в процедурах управления, так как каждое решение может глубоко повлиять на общество.

Европейский Союз не уделяет особого внимания подходу Всемирного банка, увязывая эффективное управление с демократией, гендерным равенством и правами человека, как это представляет ООН, однако предпочитает соблюдения требований эффективного управления в отношении государств Африки, Тихого океана и Карибского бассейна в соответствии с Соглашением Котону<sup>2</sup> от 2000 года.

ОЭСР и основные страны-доноры подходят к эффективному управлению иначе, чем Всемирный банк и ООН. Они рассматривают концепцию как эффективный открытый и подотчетный государственный сектор без коррупции, широко продвигая почти все страны по внедрению принципов эффективного управления. Эти принципы управления, по словам ОЭСР, преобразуют не только отношения между правительством, гражданами и

<sup>1</sup> Принято Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 8 сентября 2000 г.

<sup>2</sup> Соглашение Котону - это договор между Европейским союзом и Группой африканских, карибских и тихоокеанских государств («страны АКТ»), подписанный в июне 2000 года в Котону. Соглашение Котону направлено на сокращение и, в конечном итоге, искоренение нищеты при одновременном внесении своего вклада к устойчивому развитию и постепенной интеграции стран АКТ в мировую экономику.

парламентом, но и эффективное функционирование самого правительства [9]. В настоящее время многие ученые склоняются к мнению, что рекомендации ОЭСР по эффективному управлению считаются объективными и надежными.

Таким образом, эти принципы являются основными компонентами эффективного управления:

- уважение к верховенству закона;
- открытость, прозрачность и подотчетность;
- справедливость и равноправие;
- четкие, прозрачные и применимые законы и правила;

### **Результаты исследования**

Следует отличать эффективность от результативности. Если результативность – это следствие того, что делаются нужные, правильные вещи - *doing the right things*, то эффективность - следствие того, что правильно делаются правильные вещи - *doing things right*.

Эффективность должна отвечать известному правилу SMART:

*S — specific — четко определены.*

*M — measurable — измеримы.*

*A — achievable — достижимы.*

*R — relevant and realistic — значимы и реалистичны.*

*T — time-bound — привязаны по времени.*

Решение органов государственного управления можно назвать эффективным тогда, когда достигнут наилучший результат при заданном времени или когда результат получен при самых низких издержках [10].

Несмотря на то, что эффективное управление является основным важным элементом политики развития стран, не существует единого определенного понятия. Следовательно, стоит рассмотреть все теоретические подходы и практические реализации, поскольку всестороннее обучение является фундаментальной основой построения теории.

Как уже отмечалось, не существует единого определения эффективному управлению, однако можно выделить различные подходы к пониманию эффективного управления; в то время как одна группа ученых утверждала взаимосвязь прозрачности и подотчетности правительства с экономическим ростом (Всемирный банк, Кауфман, Филип Кифер), другие утверждали, что *участие, демократия, права человека* являются основными элементами системы управления (ООН, США, европейские страны, Томас). Б. Ротштейн в своей книге *Good Government* описывает концепцию «Good Governance», когда в распоряжении общества находятся политические, правовые и административные институты, которые дают возможность принимать и осуществлять политику «общественных благ». Концепция «Good Governance» тесно связана с понятиями «потенциала государства» (*state capacity*), качество управления и возможность создания устойчивых систем управления «общим пулом ресурсов» (*common-pool resources*) [11]. Основная норма, описанная Б.Ротштейном касательно предлагаемой концепции, — «беспристрастность» (*impartiality*) в применении государственной власти (*public power*) [12].

Фрэнсис Фукуяма утверждал, что существующие индикаторы эффективного управления неадекватны и не могут дать объективного результата. Он привел пример Китая; согласно Международному индексу восприятия коррупции, Китай занимает 75-е место в списке самых коррумпированных стран мира. Он немного лучше, чем Бразилия и Тунис (оба на 73), Китай на равне с Румынией и лишь немного лучше, чем Гамбия и Сальвадор. Тем не менее, это число практически бессмысленно, потому что оно не принимает во внимание разнообразие результатов в Китае. Например, в Китае широко распространено мнение, что местные органы власти в Китае более коррумпированы, чем органы более высокого уровня. На самом деле мы не знаем, правда это или нет. Коррупция различается не только по уровню правительства, но и по регионам и функциям; Министерство железных дорог сильно отличается от, скажем, Центрального банка. Число практически бессмысленно, потому что оно не принимает во внимание разнообразие результатов в Китае [13].

Он предложил другие подходы для квалификации эффективного управления и плохого управления. 1) процедурные меры, такие как веберовские критерии бюрократической современности; 2) показатели потенциала, которые включают как



ресурсы, так и степень профессионализации; 3) показатели выпуска; и 4) меры бюрократической автономии. По словам Фукуямы, процесс сбора налогов должен быть более автономным, потому что бюрократы позволяют выполнять свои задачи просто, не будучи проинструктированными многими подробными вещами. Менее дееспособные государства устанавливают больше правил и больше свободы действий, которые противоречат друг другу. В результате это приводит к бюрократии, коррупции и безответственности. Он предположил, что наиболее подходящим показателем для эффективного управления являются результаты государства, начиная от безопасности, здравоохранения, образования и заканчивая защитой собственности и состояния окружающей среды государства. С этой точки зрения он упрощает измерение показателей эффективного управления и предлагает более детально изучить процесс реализации программ.

### **Заключение**

Проанализировав множество определений и подходов к эффективному управлению, можно отметить, что большинство из них относятся к шести ключевым элементам, включая голос и подотчетность, политическую стабильность, эффективность правительства, качество регулирования, верховенство закона и контроль коррупции. Качество этих элементов оценивается с помощью показателей эффективности государственного управления в странах мира (Worldwide Governance Indicators) Института Всемирного банка, Институт зарубежного развития (Overseas Development Institute) Университета Организации Объединенных Наций и Глобальной программы ПРООН по оценке демократического управления, Азиатского банка развития, Организации экономического сотрудничества и развития, Африканского банка развития и т. д. Хотя каждая организация использует собственный механизм для оценки аспектов управления, метод модели ненаблюдаемых компонентов WGI хорошо известен в академических и экспертных кругах. Этот технический и экономический инструмент помогает найти реальные и подходящие данные между определенной и неопределенной взаимосвязью между официальными данными государственного управления и наблюдаемыми показателями, такими как опросы экспертов, опрос граждан, интервью с предпринимателями.

Анализируя составляющие и принципы эффективного управления, мы можем указать на то, что эффективное управление - это не только макроэкономическое, политическое или политико-экономическое понятие; в глобализованном мире «Good Governance» стало универсальной ценностью.

Для полноценного развития и обеспечения роста международного рейтинга каждая страна должна оценить эффективность своего управления исходя из принципов «Good Governance». Принципы, указанные международными институтами по оценке эффективности государственного управления, является международным стандартом для любого государства. Если система государственного управления не соответствует тем международным стандартам, значит для правительства есть над чем работать. Наличие коррупции, отсутствие беспристрастности и социального контроля, непрозрачность и т.д. выражает неэффективность. Кроме прибалтийских республик, страны СНГ до сих пор страдают всеми указанными недугами. Простая демократизация системы государственного управления и либерализация не всегда дают ожидаемые результаты. Хотя это парадоксально, но опыт демократизации и либерализации Кыргызской Республики тому явное подтверждение. Несмотря на интенсивную демократизацию многие страны не смогли перебороть коррупцию и обеспечить эффективное государственное управление. Наличие демократических институтов, гласность и прозрачность в определенных регионах и пост-тоталитарных условиях не дают ожидаемого эффекта. В странах, где преобладает чрезмерная централизованность системы государственного управления, эффективность их деятельности резко падает. Во многих странах СНГ проявляются сильные клановые отношения, советское наследие, регионализм и специфичный менталитет местных народов. Экономика многих стран СНГ находится на уровне слабо развитых стран в мире. Если проводимые реформы не дают результаты, это означает, что система государственного управления ожидает кардинального пересмотра ценностей и принципов управления.

### **Список литературы:**

1. Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: Институты и интересы. 2012 г.
2. Добрынин Н.М. Государственное управление: Эффективность и качество. 2019 г.
3. Всемирный банк, «Африка к югу от Сахары: от кризиса к устойчивому росту», Годовой отчет 1989 г.
4. [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/session1-2\\_understanding.htm](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/session1-2_understanding.htm).
5. I. Shihata, Issues of Governance in Borrowing Members: The Extent of their Relevance under the Bank's Articles of Agreements, Memorandum of the Vice-President and General Counsel, Washington, 1990
6. Committee of Experts on Public Administration, Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration (E/C.16/2006/4) (New York, 2006)
7. United Nations Development Programme, Human Development Report 2011 (New York, 2011)
8. <http://www.oecd.org/EN/about/0,,EN-home-31-nodirectorate-no-no--31,00.html>
9. Участие населения в организации предоставления муниципальных услуг / под ред. А. Г. Бабичева, С. Ю. Наумова. Саратов: ПАГС, 2008. С. 128.
10. В.Р. Камоликова, Ю.Е. Шулика. Эффективность государственного управления: в поиске объективной концептуализации и измерения. Journal of Political Science 2018 Vol. 20 No. 2 255—268. Вестник РУДН. Серия: Политология//[http://journals.rudn.ru/political\\_science](http://journals.rudn.ru/political_science)
11. Rothstein B. Good governance. The Oxford Handbook of Governance; 2012
12. Francis Fukuyama. 2013. "What Is Governance?" CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>