

**Комитет экспертов по государственному
управлению****Третья сессия**

Нью-Йорк, 29 марта — 2 апреля 2004 года

Пункт 3 повестки дня

Оживление государственного управления**Оживление государственного управления как одно
из стратегических направлений деятельности по
обеспечению устойчивого развития человеческого
потенциала: общий обзор****Доклад Секретариата****Резюме*

Государственное управление часто рассматривается как комплекс государственных институтов, процессов, процедур, систем и организационных структур, практики и методов работы, которые предназначены для управления государственными делами и призваны служить общенародным интересам. Однако со второй половины 70-х годов понятие государственного управления постепенно утрачивало первоначальный смысл и уступило место понятию государственного менеджмента.

С тех пор во многих странах были предприняты инициативы по проведению реформы государственного сектора, цель которых состояла во внедрении и популяризации управленческих подходов и методов, используемых предприятиями частного сектора, что подготовило почву для внедрения видоизмененной концепции государственного управления, получившей название государственного менеджмента и делающей упор на таких вопросах, как эффективность, действенность, экономия, дерегулирование, ориентация на удовлетворение запросов клиентов и ограничение сферы влияния государства.

Результаты в области государственного менеджмента, достигнутые за прошедшие 20 с лишним лет проведения реформы государственного сектора,

* Несвоевременное представление настоящего доклада вызвано несвоевременным получением ответов от членов Комитета.

неоднозначны. Все чаще высказывается предположение, что сделанный упор на рыночные силы и дерегулирование, а также на эффективность и экономию в государственном секторе мог иметь негативные последствия для выполнения государством своих традиционных функций, приводя к нарушениям, в том числе ненадлежащей защите уязвимых слоев населения при предоставлении услуг государственным сектором в таких областях, как здравоохранение и образование, и вызывая пробелы в управлении вопросами государственной безопасности. Слишком ревностно внедряя методы управления, применяемые частными предприятиями, государственный сектор, возможно, делал это в ряде случаев в ущерб удовлетворению общенародных интересов. В этой связи в процессе управления государственными делами все больший вес приобретает концепция государственного управления, поскольку она основана на участии, интересах народа, справедливости, открытости и подотчетности. Однако органам государственного управления по-прежнему не хватает новой энергии для сосредоточения своих усилий в области управления государственными делами на выполнении важнейших функций государства, а также на гарантированном удовлетворении общенародных интересов.

На второй сессии Комитета в апреле 2003 года, с учетом того, что оживление и подтверждение значимости государственного управления в целях создания условий для выполнения государством своей меняющейся роли являются приоритетной задачей первостепенной важности, было рекомендовано выбрать эту тему в качестве центральной темы для обсуждения в Комитете на будущих сессиях^a.

Необходимо вести поиск путей оживления деятельности органов государственного управления, с тем чтобы они могли играть свою важнейшую и незаменимую роль в деле гарантированного выполнения таких основополагающих функций, как обеспечение мира и безопасности, примата права, защиты жизни людей и охраны собственности, а также свою стимулирующую роль в области устойчивого развития человеческого потенциала.

Суть настоящего документа не в отрицании концепции государственного менеджмента или концепции государственного управления, а в переосмыслении государственно-административной деятельности, государственного менеджмента и государственного управления в целях создания обновленной концептуальной основы для оживления государственного управления. Ниже перечислены меры, которые могут служить ориентирами в процессе оживления государственного управления:

- переоценка и подтверждение основополагающих функций государства, включая его роль в обеспечении мира, безопасности и стабильности, законности и порядка, а также в создании и поддержании благоприятных условий для развития личной инициативы и инициативы частного сектора, а также для экономического роста и развития человеческого потенциала;
- налаживание и поддержание партнерских связей и взаимодействия между институтами государственного сектора, гражданским обществом и частным сектором;

^a *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2003 год, Дополнение № 44 (E/2003/44), глава IV, пункт 3.*

- поощрение сотрудничества между институтами государства и государственного управления в различных странах в целях содействия обмену успешным опытом в деле обновления системы государственного управления;
- выборочный учет принципов и практических методов государственного менеджмента и государственного управления в деятельности государственно-административных органов в целях построения и поощрения систем государственного управления, которые были бы эффективными, экономичными и действенными, а также обеспечивали бы широкое участие населения, быстроту реагирования, справедливость и подотчетность перед народом;
- внедрение в сфере государственного управления структур и культуры исследовательской работы, включая применение новых информационно-коммуникационных технологий, которые могут сыграть исключительно важную роль в придании нового импульса органам государственного управления;
- создание стимулов для привлечения, набора и удержания на службе в государственном секторе наиболее талантливых кадров.

На своей третьей сессии Комитет обсудит вопросы, касающиеся оживления государственного управления с уделением особого внимания: развитию институтов государственного и административного управления в Африке; наращиванию человеческого капитала; роли людских ресурсов в оживлении государственного управления; поощрению совместного и заинтересованного управления; и созданию стимулов для развития общества, основанного на информации и знаниях, и надлежащего управления им.

Вопрос оживления государственного управления потребует дальнейшего изучения, обсуждения и внесения предложений в Комитете. В центре внимания на будущих сессиях Комитета должны находиться следующие вопросы:

- а) переоценка и подтверждение роли государства в осуществлении государственной политики;
- б) открытость, подотчетность, профессионализм, этика и добросовестность государственной службы;
- в) внедрение новшеств в области государственного и административного управления;
- г) поиск эффективного сочетания политики децентрализации и централизации и содействие проведению оценки политики в области децентрализации.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	5
II. Государственно-административная деятельность, государственный менеджмент и принцип благого управления: смещение понятий и общие концептуальные изменения	2–6	5
III. Интеграция понятий государственного менеджмента и благого управления в целях оживления деятельности государственной администрации как основного механизма предоставления услуг	7–11	7
IV. Оживление государственного управления: целенаправленный стратегический вид деятельности, привязанный к конкретному контексту ...	12–16	9
V. Оживление государственного управления: форма правления, основанная на заинтересованном участии и вовлечении населения	17–20	11
VI. Оживление государственного управления: восстановление и подтверждение ценностей и принципов государственной службы	21–22	13
VII. Оживление государственного управления: реорганизация институтов и людских ресурсов и их приведение в соответствие с современными требованиями	23–24	14
VIII. Заключение	25–27	15

I. Введение

1. В своей резолюции 50/225 о государственном управлении и развитии Генеральная Ассамблея подчеркнула исключительно важную роль рационального государственного управления в процессе развития. Впоследствии эта же мысль подтверждалась на различных форумах и послужила стимулом к проведению на глобальном, региональном и национальном уровнях работы по укреплению возможностей органов государственного управления, с тем чтобы они могли поддерживать усилия в области сокращения масштабов нищеты и устойчивого развития человеческого потенциала. Однако, несмотря на особое внимание, уделяемое этому вопросу на самых высоких уровнях, сохраняется концептуальная и практическая двусмысленность, свидетельствующая о необходимости оживления системы государственного управления, с тем чтобы она могла играть эффективную вспомогательную и стимулирующую роль в процессе развития. На своей сессии в июле 2003 года Комитет экспертов по государственному управлению подчеркнул необходимость внимательного изучения вопроса о возможных путях оживления системы государственного управления, с тем чтобы она обеспечивала эффективную поддержку усилий по сокращению масштабов нищеты и достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Настоящий документ содержит общий обзор деятельности в этой области и служит преамбулой к четырем другим документам по этому вопросу: «Укрепление государственного управления в интересах достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия: налаживание партнерских связей как один из подходов» (E/C.16/2004/5), «Роль государственного сектора в продвижении вперед общества, основанного на знаниях» (E/C.16/2004/4), «Институциональное развитие системы государственного и административного управления в Африке» (E/C.16/2004/6) и «Роль людских ресурсов в оживлении государственного управления» (E/C.16/2004/3).

II. Государственно-административная деятельность, государственный менеджмент и принцип благого управления: смещение понятий и общие концептуальные изменения

2. Чтобы получить общее представление о том, чем вызвана необходимость обсуждения темы оживления государственного управления, нужно понять мыслительные процессы, в которых сформировался нынешний концептуальный контекст. Среди последних тенденций в области осмысления и обсуждения понятия управления государственными делами наблюдается общий концептуальный переход от государственно-административной деятельности к системе государственного управления через понятие государственного менеджмента. Ясно, что результатом этих тенденций и концептуальных изменений стали не только элементы взаимодополняемости между этими тремя понятиями и видами практики (государственно-административная деятельность, государственный менеджмент и система государственного управления), но и негативные, а также позитивные последствия для государственно-административной деятельности как института, структурной организации, комплекса практических методов и набора ценностей и принципов, с помощью которых государство готовит, принимает, претворяет в жизнь, отслеживает, контролирует и оценивает

свои решения и политику, а также выполнение всего круга своих функций, включая предоставление услуг, имеющих исключительно важное значение для развития человеческого потенциала.

3. Теоретически государственная администрация как бюрократическая организация должна работать в рамках комплекса правил, включающих законно делегированные юридические/рациональные полномочия, технический опыт, беспристрастность, преемственность, оперативность и точность, предсказуемость, стандартизацию, добросовестность и профессионализм, для удовлетворения общенародных интересов. Предполагается, что в качестве инструмента государственной власти¹ государственная администрация должна создавать основной базис для развития человеческого потенциала и обеспечения безопасности, включая свободу личности, защиту жизни и охрану собственности, правосудие, защиту основных прав человека, стабильность и мирное урегулирование конфликтов, как связанных с выделением и распределением ресурсов, так и иных конфликтов. В таком свете наличие эффективной государственной администрации — необходимое условие постоянного соблюдения принципа примата права.

4. Однако начиная со второй половины 70-х годов государственная администрация стала объектом усиленной критики со стороны тех, кто выступал за уделение повышенного внимания роли частного предпринимательства в процессе развития. Основными объектами критики были такие характерные для государственной администрации методы работы, как волокита, медлительность, невосприимчивость к общественным нуждам, расточительное использование государственных ресурсов и излишнее внимание к процессуальным и процедурным вопросам, а не конечным результатам, и весь государственный аппарат (государственная администрация) представлялся в негативном свете как тяжелое бремя для налогоплательщика. Появилась целая группа ученых, которые считали, что функции управления государственными делами лучше всего выполнялись бы посредством применения принципов и практики управления частными предприятиями, в которых особое внимание уделяется эффективности и экономии использования ресурсов, результативности, ориентации на удовлетворение потребностей клиентов и принципу опоры на рыночные силы, особенно в вопросах, связанных с принятием экономических решений. Повышение роли и влияния частного сектора потребовало ограничения сферы влияния государства, что в свою очередь привело к максимальному сокращению размера государственного сектора и сужению сферы деятельности государственной администрации. Вместо государственного управления стал широко использоваться термин «государственный менеджмент».

5. В 90-е годы негативные последствия излишнего акцента на эффективность и экономию в процессе управления государственными делами начали проявляться в ухудшении качества предоставления услуг государственным сектором, особенно услуг, тесно связанных с удовлетворением общенародных интересов или созданием так называемых общественных благ. Надлежащее обеспечение таких благ и услуг оказалось невозможным при строгом соблюдении практики и требований рынка. Если государственный администратор уделял слишком много внимания правилам, положениям, механизмам контроля, процедурам и процессам в ущерб предоставлению эффективных услуг населению, то государственный менеджер делал чрезмерный акцент на эффективность и экономию использования ресурсов, опять же в ущерб обслуживанию граждан.

Пробелы в системах регулирования и механизмах контроля создавали возможности для роста коррупции в государственных учреждениях, а применение практики частного сектора в управлении людскими ресурсами (например, предоставление подрядов) подрывало приверженность ценностям государственной службы и привело к преимущественному использованию найма по сравнению с карьерной службой во многих странах. В конечном счете население не получало ожидаемого удовлетворительного обслуживания. Стало очевидным, что между действием рыночных сил и общественными интересами имеется большое различие и что рыночные силы далеко не всегда отдают предпочтение удовлетворению общественных интересов. Кроме того, население не всегда привлекалось к участию в процессах принятия решений, планирования, контроля и оценки действий правительства для обеспечения того, чтобы интересы народа оставались центральным элементом в деятельности правительства.

6. В процессе поиска путей усиления веса и роли граждан, которые благодаря своему влиянию заставляли бы государственных менеджеров планировать и осуществлять функционирование государства с соблюдением принципов справедливости, открытости и подотчетности, сформировалась концепция государственного управления, делающая особый акцент на участии и интересах народа, а также усилении ответственности государственных чиновников, занимающихся государственным менеджментом. Эта концепция «благого управления» внесла важные элементы партнерства и взаимной ответственности, с помощью которых различные заинтересованные стороны, представляющие государственный и частный секторы и гражданское общество, на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях взаимодействуют и ведут совместную работу по управлению государственными делами как часть процесса развития.

III. Интеграция понятий государственного менеджмента и благого управления в целях оживления деятельности государственной администрации как основного механизма предоставления услуг

7. В контексте приведенного выше обзора тенденций и смещения понятий в области государственного управления встает вопрос о том, каковы последствия оживления деятельности государственной администрации и что должен представлять из себя оживленный механизм государственно-административной деятельности. Этот вопрос необходимо рассматривать с критической точки зрения. Например, еще не выяснен до конца вопрос номенклатуры:

«Очевидно, что предстоит большая работа для превращения государственной администрации в эффективный, действенный, быстро реагирующий, открытый и подотчетный инструмент государственной политики, планирования, осуществления, контроля, оценки и обеспечения общего устойчивого развития. Еще одна проблема, с которой сталкиваются руководители, занимающиеся разработкой политики, стратегий и программ в области укрепления государственного управления в странах, переживающих постконфликтный период, заключается в выборе базовой концепции (строительство, перестройка, восстановление, реформирование, реконструкция, трансформация, реконфигурация или перепроектирование?)»².

Когда речь заходит об оживлении государственного управления, встает вопрос о том, какое новое значение понятие «оживление» добавляет к набору терминов, связанных с повышением эффективности государственного управления как инструмента выполнения функций государства.

8. С одной стороны, если считать, что оживление означает наполнение новой жизнью и энергией, то напрашивается вывод, что внедрение новой концепции «государственного менеджмента» и нынешний особый упор на принцип благого управления являются неотъемлемой частью усилий по наполнению государственно-административной деятельности новой жизнью. Однако можно считать, что внедрение новой концепции государственного менеджмента и энтузиазм, с которым отстаивается принцип благого управления, являются теми силами, которые свели на нет и подорвали соблюдение органами государственного управления практики беспристрастного применения правил и регулирующего контроля, а также отстаивания ценностей, связанных со служением народу, с соблюдением принципов преемственности, компетентности и предсказуемости.

9. Промежуточная позиция была бы более позитивной и благотворной для процесса наполнения органов государственного управления новой жизнью в целях обеспечения эффективной государственной службы и выполнения основных функций государства. С концептуальной точки зрения государственная администрация служит надстройкой государственного менеджмента, а также благого управления. Ошибка в вышеизложенных тенденциях заключалась в том, что сторонники новой концепции государственного менеджмента, а также сторонники принципа благого управления рассматривали государственную администрацию как нечто внешнее по отношению к этим двум процессам. При более внимательном анализе видно, что при отсутствии надлежащей государственной администрации ни один из этих процессов не может быть эффективным. В процессе оживления государственного управления необходимо сосредоточить внимание на восстановлении такой центральной позиции государственной администрации. Необходимо четко определить, что же представляет собой оживление государственного управления.

10. Во-первых, необходимо учесть, признать и подтвердить центральную позицию государственной администрации как жизненно важной определяющей в практике государственного менеджмента и благого управления. Во-вторых, необходимо уточнить основные функции, которые должна выполнять государственная администрация, занимающая такую центральную позицию, с тем чтобы сосредоточить внимание на тех функциях, передача которых частному сектору или гражданскому обществу негативно отразилась бы на их выполнении. К таким функциям относятся обеспечение правосудия и безопасности, регулирующий контроль, а также предоставление услуг в таких областях, имеющих исключительно важное значение для процесса развития человеческого потенциала, как образование, здравоохранение и охрана окружающей среды. Ясно, что возложение на государственную администрацию чрезмерных функций, которые могут лучше всего выполняться частным сектором или гражданским обществом, вряд ли будет эффективным.

11. Однако, и это третий аспект процесса оживления государственного управления, органы государственного управления, если мы хотим придать им новый импульс, не должны возвращаться к своей старой практике эксклюзивного регулирующего контроля и своим патерналистским и монополистическим подхо

дам к предоставлению услуг. Органы государственного управления должны осознавать ценность и полезность партнерских связей между различными секторами, сотрудничая с субъектами частного сектора и гражданского общества на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях в целях мобилизации опыта, знаний, навыков, а также использования ресурсов в интересах эффективного удовлетворения общественных нужд. Механизмы партнерства — одна из важнейших составляющих процесса придания нового импульса государственному управлению. Оживление государственного управления предполагает совмещение лучших качеств трех концепций (государственно-административной деятельности, государственного менеджмента и благого управления) в целях создания хорошо отлаженного инструмента, обеспечивающего эффективное, действенное, оперативное, открытое и подотчетное функционирование государства. В общем плане оживление государственного управления должно означать наделение его институтов, структур, систем, процедур, процессов, сетей, связей, практики, подходов и методов работы, а также деятельности руководства свойствами эффективности, результативности, экономичности, открытости, подотчетности, справедливости, учета общественных нужд и предусматривать участие широкого круга заинтересованных сторон и субъектов во всех секторах на всех уровнях. Кроме того, оживление органов государственного управления должно означать признание и оценку их ключевой роли как исключительно важного и определяющего субъекта в процессе развития человеческого потенциала. Значимость органов государственного управления как основного опорного элемента признается даже теми, кто занимается вопросами «политического» и/или «демократического» правления, и нет сомнения в том, что наличие политических институтов (например, выборных органов управления, парламентов, правозащитных институтов и т.д.) не обеспечивает доступа населения к услугам при отсутствии в рамках органов государственного управления отлаженных механизмов планирования и предоставления услуг.

IV. Оживление государственного управления: целенаправленный стратегический вид деятельности, привязанный к конкретному контексту

12. Хотя любое государство нуждается в органах государственного управления как инструменте для своего функционирования, форма и характер, которые принимают обновленные органы государственного управления, определяются контекстом, в котором должен проводиться процесс оживления государственного управления, и той целью, для достижения которой задуман и претворяется в жизнь этот процесс. Чтобы получить полное представление о факторах внутренних и внешних условий, препятствующих или мешающих процессу оживления, а также институциональных возможностях, необходимых для проведения его в жизнь, требуется тщательный анализ ситуации и контекста. Единообразные или готовые меры по проведению реформы государственного управления не вполне годятся для его оживления. Например, целью оживления государственного управления в развитых странах может быть управление национальным богатством и его сохранение для максимального блага их граждан, а конечной целью оживления государственного управления в развивающихся странах может быть смягчение проблемы нищеты и создание благоприятных

условий для устойчивого развития человеческого потенциала. В столь разных ситуациях неправомерно ожидать, что системы государственного управления будут иметь аналогичные задачи или структуры даже при ожидаемом сходстве основных принципов и ценностей.

13. Цель оживления государственного управления находит практическое выражение на трех различных уровнях: на глобальном уровне — в виде целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций; на региональном уровне — например, в виде Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД); и на национальном уровне — в виде национальных стратегий развития. Важно понимать, что оживление государственного управления как таковое не является весьма прибыльным начинанием. В любом контексте, будь то в развивающихся или развитых странах, оживление государственного и административного управления, включая укрепление руководства, является средством достижения устойчивого развития, улучшения жизни людей, живущих в нищете, обращения вспять процесса постоянной деградации глобальной окружающей среды и преодоления конкретных общемировых проблем современности. Одна из глобальных проблем заключается в определении путей достижения целей, сформулированных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, которые вкратце можно сформулировать следующим образом:

- ликвидация крайней нищеты и голода;
- обеспечение всеобщего начального образования;
- поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин;
- улучшение охраны материнства;
- борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями;
- обеспечение экологической устойчивости;
- формирование глобального партнерства в целях развития.

14. На глобальном уровне государственное управление служит опорным элементом успешного достижения перечисленных выше целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Во-первых, при отсутствии эффективных органов государственного управления поощрение и утверждение ценностей и принципов (уважение человеческого достоинства, равенство, справедливость, свобода, солидарность, терпимость, уважение к природе и общая ответственность), которые государства — члены Организации Объединенных Наций вновь подтвердили в резолюции 55/2 Генеральной Ассамблеи, в которой перечислены цели в области развития на рубеже тысячелетия, не представляются возможными. Сплоченные и согласованные действия институтов гражданского общества и частного сектора на всех уровнях действительно необходимы для этого, однако они играют вспомогательную роль по отношению к основной задаче и функции органов государственного управления как гаранта общественных интересов. Кроме того, необходимо, чтобы достижением этих перечисленных выше масштабных целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, занимались эффективные органы государственного управления, особенно путем разработки соответствующей эффективной политики, стратегий и программ, а

также обеспечения необходимой руководящей роли и выделения ресурсов для их осуществления. На региональном уровне усилия по содействию устойчивому развитию человеческого потенциала и сокращению масштабов нищеты не принесут успехов при отсутствии эффективных органов государственного управления на национальном уровне. Наглядным примером в этой связи служит программа НЕПАД, которая уделяет особое внимание укреплению принципа благого управления и государственно-административной деятельности как исключительно важного компонента выполнения всей программы.

15. На национальном уровне наглядной иллюстрацией этого тезиса служит пример Руанды. Усилия Руанды по оживлению своей системы государственного управления включали написание новой конституции, которая будет служить руководством по неуклонному удовлетворению потребностей населения. В тексте преамбулы национальной конституции, поясняющем пути решения этой задачи, говорится:

«В целях разработки конституции, отвечающей чаяниям населения и созвучной социально-политическим условиям страны, юридическая и конституционная комиссия отдала предпочтение подходу, основанному на принципах широкого вовлечения и сопричастности, который обеспечивал бы всестороннее участие населения. Для этого был подготовлен план проведения всенародного опроса. Последний был призван обеспечить руандийцам форум, на котором они могли бы легко выражать свои мнения, и содействовать обработке и использованию полученной информации... Важно отметить, что помимо конкретных тем, затрагиваемых в большинстве классических конституций, было проведено углубленное обсуждение некоторых типичных аспектов руандийских условий с целью разработки принципов их учета в новой конституции. К ним относятся, в частности, положительные ценности руандийской культуры и механизмы их поощрения, подлинное осуществление прав и свобод, защита членов общин, находящихся в неблагоприятном положении, позитивный опыт переходного периода, например процесс децентрализации, суды «гакака» и т.д.»³.

16. Из вышеприведенного текста ясно видно, что Руанда решила не ограничивать процесс составления конституции участием видных экспертов по правовым вопросам или работников действующей системы государственного управления, сделав этот процесс открытым для всех заинтересованных сторон в целях разработки конституции с учетом потребностей всей страны. Из приведенных примеров на глобальном, региональном и национальном уровнях следует, что эффективное государственное управление является необходимым условием процесса развития человеческого потенциала.

V. Оживление государственного управления: форма правления, основанная на заинтересованном участии и вовлечении населения

17. Один из аспектов государственного управления, который должен быть созвучен современным чаяниям народа, касается путей построения систем государственного управления (в том числе институтов, структур, законов, процессов, процедур и государственной политики) в каждой стране. Традиционно разработкой системы государственного управления занимались эксперты (экс

перты в области права, политики, стратегий, организационной структуры, государственного управления и т.д.). Как правило, это приводило к тому, что народ становился простым объектом деятельности органов государственного управления, пассивно сносил принимаемые ими решения или в некоторых случаях привлекался к их функционированию на позднем этапе с одной лишь целью обеспечить определенную поддержку уже утвержденной политики и придать ей законный характер. Прежде всего необходимо обеспечить прямое участие народа не только в деятельности по государственному управлению, но и в ее окончательной разработке, а также в осуществлении контроля и оценке ее достижений. Все эти вопросы связаны с обеспечением открытости, подотчетности и заинтересованного управления. Универсализм, заложенный в традиционных системах государственного управления, находится в диссонансе с пониманием и требованиями заинтересованного управления. Хотя в традиционной системе государственного управления народ считался одной универсальной общностью, сегодня известно, что применительно к конкретным ситуациям и нуждам понятие народ делится на различные составляющие.

Термин «общественный/народный» часто кажется синонимичным термину «универсальный». Однако мы не просто управляем народом; мы управляем также различными его составляющими в виде общин, населенных пунктов, групп по интересам и широкого круга самых разнообразных, но весьма конкретных граждан, жителей, физических лиц. И как раз реальное существование таких различных составляющих народа затрудняет применение термина «универсальный»⁴.

18. На каком бы уровне ни функционировали органы государственного управления — на глобальном, региональном, национальном или местном общинном уровне, множество общественных интересов и потребностей, которые должны удовлетворяться на многообразной и комплексной основе, обуславливают крайнюю необходимость тесного вовлечения, охвата и участия различных составляющих народа в процессах разработки, планирования, осуществления, контроля и оценки государственного управления. Сам процесс оживления государственного управления должен предусматривать применение тех же самых подходов, основанных на вовлечении и всеобщем участии. Важность этого особо подчеркнута также в Иберо-американской хартии государственной службы, принятой на пятой Иберо-американской конференции министров по вопросам государственного управления и государственной реформы:

«Многообразие национального опыта свидетельствует о целесообразности и даже о необходимости того, чтобы разработка и осуществление новаторской политики перемен в области государственного управления в иберо-американских странах предусматривали в качестве условия своей эффективности и институциональной устойчивости формирование благоприятного большинства и даже политического или политико-социального консенсуса, в рамках которого можно было бы принимать соответствующие решения. Следует отметить, что зачастую решения по вопросам политики в области реформы или модернизации государственного управления навязываются в критических ситуациях в результате воздействия свойственных таким ситуациям особенностей, что делает практически необходимым — по причине неотложности и необходимости реагирования в течение весьма короткого срока — применение альтернативных вариантов формирования консенсуса или всеобщей поддержки.

Вышесказанное свидетельствует о необходимости того, чтобы правительства, политические руководители и общественные деятели учитывали, что для осуществления такой политики реформы и модернизации необходимо располагать соответствующим временем и условиями, с тем чтобы обеспечить их реализацию на основе формирования пользующихся широкой поддержкой или консенсусов решений»⁵.

19. Тот же дух и упор на необходимости участия и консультаций закреплены в Хартии гражданской службы в Африке в следующей формулировке:

«Администрация несет ответственность за обеспечение эффективного внедрения механизмов участия и консультаций, охватывающих гражданское общество и другие заинтересованные стороны, по линии дискуссионных форумов или консультативных органов»⁶.

20. Оживление государственного управления должно опираться на процесс взаимодействия между тремя видами субъектов, представляющих правительство, гражданское общество и частный сектор, и должно содействовать развитию этого процесса. Поощрение взаимодействия между этими субъектами составляет в настоящее время суть системы управления и эффективной государственно-административной деятельности. Только благодаря вовлечению и участию различных составляющих народа можно будет избежать или по крайней мере свести к минимуму исключенность из процесса принятия решений, касающихся предоставления государственных услуг, и восстановить и вновь подтвердить дух служения народу.

VI. Оживление государственного управления: восстановление и подтверждение ценностей и принципов государственной службы

21. Демонстрируя свою актуальность в данном контексте, органы государственного управления приобретут новый импульс. В современных глобальных, региональных и национальных условиях повышение ценности органов государственного управления произойдет в том случае, если они будут вносить заметный позитивный вклад в области сокращения масштабов нищеты и обеспечения устойчивого развития человеческого потенциала не только путем обеспечения благоприятных условий для беспрепятственного функционирования основных субъектов частного сектора и гражданского общества, но и путем зримого планирования и предоставления основных государственных услуг в таких областях, как образование и здравоохранение, без которых невозможно достижение целей сокращения масштабов нищеты и устойчивого развития человеческого потенциала. Как раз в области предоставления основных видов услуг и осуществления функций регулирующего контроля органы государственного управления поддерживают непосредственное взаимодействие со всем гражданским обществом, и именно в этих областях им следует подтвердить свою актуальность, особенно путем претворения в жизнь принципов и отстаивания ценностей служения народу.

22. В Хартии гражданской службы в Африке особо выделены принципы равного отношения, беспристрастности, законности и преемственности. В ней предусматриваются также приближенность и доступность услуг, участие, кон

сультации и посредничество, качество, эффективность и результативность, оценка услуг, открытость и информирование, оперативность и быстрота реагирования, достоверность и конфиденциальность информации, касающейся граждан, профессионализм, этика, добросовестность и высокая нравственность как исключительно важные аспекты государственной службы на континенте. Оживление государственного управления в тех регионах, где данный вопрос обсуждается на политическом уровне в контексте обеспечения всеобщего участия, должно означать неизменное выполнение обязательств, например обязательств, закрепленных в двух процитированных выше хартиях.

VII. Оживление государственного управления: реорганизация институтов и людских ресурсов и их приведение в соответствие с современными требованиями

23. Принципы и ценности, какими бы благородными они ни были, не могут эффективно претворяться в жизнь при отсутствии надлежащей институциональной структуры. Поэтому процесс оживления государственного управления должен включать создание или реорганизацию институтов, позволяющую им эффективно выполнять свои функции. Кроме того, оживленные институты государственного управления должны укомплектовываться способными кадрами, обладающими надлежащими знаниями, навыками, опытом и связями для решения задач, стоящих перед органами государственного управления, на устойчивой основе. Это означает, что оживление государственного управления должно предусматривать также наращивание потенциала людских ресурсов в государственном секторе. Оживленные органы государственного управления должны обладать способностью наращивать, укреплять и надлежащим образом использовать человеческий капитал. Обновленные институты со своими людскими ресурсами должны обладать способностью поддержания партнерских связей с другими заинтересованными сторонами и основными субъектами частного сектора и гражданского общества в целях поощрения практики заинтересованного или совместного управления.

24. Принцип «заинтересованного управления» требует участия, открытости, возможностей для обмена информацией и знаниями, а также гибкости и способности адаптироваться к новому мышлению в рамках информационного общества. Ожидается, что оживленные органы государственного управления возьмут на вооружение и претворят в жизнь принципы формирования общества, основанного на знаниях, и управления им, заботясь при этом о том, чтобы вся система государственного управления перенимала свойства «обучающейся» организации, которые позволяли бы ей стимулировать преобразования и реагировать на них и решать проблемы, вызываемые процессом глобализации, и пользоваться открывающимися в связи с этим возможностями. Это означает, что только оживленные органы государственного управления могут содействовать развитию общества, основанного на знаниях, и использованию его преимуществ. В этом смысле государственное управление и общество, основанное на знаниях, имеют двоякую взаимосвязь: с одной стороны, общество, основанное на знаниях, содействует расширению способности органов государственного управления выполнять новые функции в контексте кардинальных измене

ний, а с другой стороны, государственное управление должно быть фактором, стимулирующим создание общества, основанного на знаниях. Эта двоякая взаимосвязь — важный аспект при определении задач управления информационным обществом, получающих все более широкое признание.

VIII. Заключение

25. В настоящем документе оживление государственного управления рассматривается как исключительно важный компонент процесса достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и сокращения масштабов нищеты. С концептуальной точки зрения внедрение государственного менеджмента и благого управления как концепций управления государственными делами считается неотъемлемой частью текущего процесса придания нового импульса государственному управлению. В настоящий момент поиск путей оживления государственного управления должен предусматривать сочетание трех концепций — государственно-административной деятельности, государственного менеджмента и благого управления, но при этом должна признаваться главенствующая роль государственно-административной деятельности ввиду ее направленности на удовлетворение общенародных интересов и выполнение более высокой миссии государства. Оживленная система государственного управления позволит наладить энергичные взаимосвязи между различными субъектами государственного и частного секторов и гражданского общества в целях поощрения эффективного участия и взаимодействия в процессе развития человеческого потенциала, повышая открытость и усиливая подотчетность. При отсутствии эффективной системы государственного управления произойдет ослабление связей, объединяющих усилия всех этих субъектов, и дезорганизация совместных действий и будет делаться чрезмерный упор на собственное выживание в ущерб общественным интересам. Это скорее всего породит коррупцию и повсеместное нарушение норм профессиональной этики, недостаточно добросовестное управление государственными делами, неэффективную работу системы регулирования, что может привести к росту преступности и отсутствию безопасности, а также незапланированным последствиям. В результате этого уязвимые слои населения, в том числе дети и инвалиды, останутся без надлежащей поддержки, что приведет к росту нищеты. Систему государственного управления как инструмент деятельности государства и гаранта общественных интересов следует оживить для поддержки текущих усилий, направленных на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

26. На второй сессии Комитета в апреле 2003 года, с учетом того, что оживление и подтверждение значимости государственного управления в целях создания условий для выполнения государством своей меняющейся роли являются приоритетной задачей первостепенной важности, было рекомендовано выбрать эту тему в качестве центральной темы для обсуждения в Комитете на будущих сессиях⁷. Поэтому на своей текущей сессии Комитет обсудит вопросы, касающиеся оживления государственного управления с уделением особого внимания: развитию институтов государственного и административного управления в Африке; наращиванию че

ловеческого капитала; роли людских ресурсов в оживлении государственного управления; поощрению совместного и заинтересованного управления; и созданию стимулов для развития общества, основанного на информации и знаниях, и надлежащего управления им.

27. Вопрос оживления государственного управления потребует дальнейшего изучения, обсуждения и внесения предложений в Комитете. На будущих сессиях Комитета необходимо рассмотреть следующие вопросы:

а) Переоценка и подтверждение роли государства в осуществлении государственной политики и в социально-экономическом развитии:

В рамках имеющегося в настоящее время общего понимания необходимости партнерских связей и основанной на взаимодействии и широком участии системы управления в процессе развития человеческого потенциала и сокращения масштабов нищеты необходимо переоценить и подтвердить роль государства по отношению к роли частного сектора и гражданского общества. В связи с этим необходимо рассмотреть ряд вопросов, включая следующие: i) является ли роль государства универсальной или она меняется в зависимости от конкретных обстоятельств данной страны? ii) можно ли использовать опыт некоторых стран в области переоценки и подтверждения роли государства в качестве вклада в разработку механизмов переоценки и подтверждения функций государства? iii) какие следует применять подходы и какие использовать методы при переоценке и подтверждении роли государства? iv) кто должен нести общую ответственность за переоценку и подтверждение роли государства?

б) Укрепление позиций и реорганизация государственной службы в соответствии с принципами благого управления, партнерства, открытости, подотчетности, профессионализма, этики и добросовестности:

Одним из вопросов, которые необходимо рассмотреть в контексте оживления государственного управления, являются пути укрепления позиций государственной администрации как учреждения-партнера в целях наращивания потенциала в области принятия решений на основе широкого участия. Ожидается, что государственная администрация, основанная на широком участии, будет и более открытым, подотчетным и надежным институтом. Важно, чтобы реформа в области государственного управления рассматривалась в контексте общих принципов «благого управления». Партнерские связи — исключительно важный аспект «благого управления» — необходимо рассматривать как один из ключевых инструментов управления процессом развития и как подотчетную институциональную основу, ориентированную на достижение общих целей сокращения масштабов нищеты и устойчивого развития человеческого потенциала. Как правило, инициативы в области партнерства между правительством и неправительственными субъектами ограничены конкретным районом или привязаны к конкретному вопросу с дискретными (и часто непродолжительными) сроками, вследствие чего задачи создания механизмов подотчетности, развития потенциала партнеров и проведения оценок, с помощью которых можно было бы установить вклад партнерской работы в достижение долгосрочных стратегических це

лей, часто остаются невыполненными. Поэтому при рассмотрении механизмов партнерства как инструмента благого управления и основы процесса принятия обоснованных решений на основе широкого участия должны тщательно продумываться вопросы внесения институциональных коррективов, процедурных изменений (включая, где это необходимо, получение санкций законодательных органов) и укрепления потенциала всех учреждений-партнеров.

с) **Внедрение новшеств в области государственного и административного управления:**

К решению задачи оживления государственного управления следует подходить в духе новаторства во избежание возврата к устаревшим методам, используемым при традиционных подходах. Если во многих случаях для разработки соответствующих предлагаемых новаторских мер в области государственного управления потребуется изучение конкретных ситуаций, то в других ситуациях можно будет внедрять новшества, прошедшие проверку и признанные эффективными и успешными в других странах. Однако обмен имеющимися новшествами в области государственного управления, а также возможность их передачи и применения должны быть предметом тщательного изучения во избежание передачи тех новшеств, которые окажутся неэффективными.

d) **Поиск эффективного сочетания политики децентрализации и централизации в целях содействия процессу развития с учетом человеческого фактора:**

Во многих странах активно внедряется система децентрализованного управления, поскольку считается, что она создает структурный механизм, с помощью которого низовые организации граждан и общины при поддержке других национальных, региональных и международных субъектов могут участвовать в усилиях по борьбе с нищетой. Однако децентрализацию, пожалуй, нельзя считать ключом к решению всех проблем развития. Необходимо добиться надлежащего сочетания централизации и децентрализации с учетом конкретных обстоятельств и возможностей всех участвующих заинтересованных сторон. Необходимо рассмотреть целый комплекс вопросов, в том числе такие исключительно важные вопросы, как: i) какие задачи должны решаться в процессе децентрализации? ii) для каких условий подходят те или иные формы децентрализации? iii) в каких областях необходимо добиться развития потенциала в целях эффективного проведения децентрализации? iv) какие подходы и методы могут использоваться для поддержки эффективной подготовки, разработки и осуществления политики децентрализации в странах с сильно централизованным правительством? и v) опыт каких стран мира может быть применен для успешной разработки, осуществления, контроля и оценки политики в области децентрализации?

Примечания

- ¹ См. Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administrative de l'Etat* (Editions du Seuil, Paris, 1991).
- ² См. John-Mary Kauzya: "Approaches, processes, and methodologies for reconstructing governance and public administration in post-conflict countries: selected cases from the experience of the Department of Economic and Social Affairs in Africa", presented during the Ad hoc expert group meeting on anchoring peace: reconstructing governance and public administration for peaceful, sustainable development organized by the Department of Economic and Social Affairs in Yaoundé, Cameroon, 14 and 15 July 2003.
- ³ See <http://www.embarwanda-china/constitution.htm>.
- ⁴ См. F. Neil Brady, "Publics' Administration and the Ethics of Particularity", in *Public Administration Review*, September/October 2003, vol. 63, No. 5.
- ⁵ См. А/58/193, приложение II, пункты 1 и 2.
- ⁶ См. статью 9 Хартии гражданской службы в Африке, принятой на третьей Panafricanской конференции министров по делам гражданской службы, состоявшейся в Виндхукке 5 и 6 февраля 2001 года.
- ⁷ *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2003 год, Дополнение № 44* (E/2003/44), глава IV, пункт 3.
-