

**Комитет экспертов по государственному
управлению****Четвертая сессия**

Нью-Йорк, 4–8 апреля 2005 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

**Поиски подходов и методологий разработки основ
и принципов эффективного государственного
управления по принципу «снизу вверх»****Подходы и методологии разработки основ и принципов
эффективного государственного управления по
принципу «снизу вверх»: пример оценки
организационной деятельности исходя из
установленных критериев****Доклад Секретариата*****Резюме*

На протяжении всей истории правительства стремились создать прочную систему государственного управления, которая способствовала бы социальному, политическому и экономическому развитию. Однако в изменяющейся политической и экономической обстановке все труднее определить принципы, основы и критерии качества и эффективности государственного управления. В настоящем докладе изложены некоторые предварительные соображения и рекомендации по подходам и методологии, основанным на принципе «снизу вверх», которые могут помочь достичь консенсуса в отношении таких принципов и основ. В настоящем докладе обращается особое внимание на следующие моменты:

а) существует согласие в отношении того, что для создания благоприятных условий для устойчивого развития необходимо эффективное государственное управление;

* E/C.16/2005/1.

** Настоящий доклад был представлен с задержкой в связи с необходимостью проведения внутренних консультаций.

б) основанные на принципе «снизу вверх» подходы и методология также необходимы для того, чтобы, в конечном счете, сами граждане определяли фундаментальные принципы, основы, качество и эффективность государственного управления;

с) любая оценка эффективности государственного управления должна быть достаточно гибкой с учетом того, что страны имеют разные уровни развития, разные потребности и ресурсную базу, что перед ними стоят разные задачи и отношения между государством и населением отличаются по степени сложности;

д) независимо от уровня развития системы государственного управления и стоящих перед ней задач, при оценке эффективности государственного управления в контексте глобализации и с учетом появления демократических государств во всех районах мира следует руководствоваться некоторыми основополагающими принципами, которые должны включать транспарентность, подотчетность, простоту, доступность, участие, subsidiarity, эффективность, результативность, гибкость и комплексность. Проблема состоит в том, что большинство этих принципов были разработаны по принципу «сверху вниз». Надо убедиться, что именно эти принципы население считает самыми важными в государственном управлении;

е) поиски подхода и методологии разработки основ, принципов и критериев качества и эффективности государственного управления по принципу «снизу вверх» должны вестись с учетом богатого опыта, накопленного в разных странах и регионах мира, и при этом должны использоваться возможности децентрализованных механизмов управления и организаций гражданского общества, которые позволяют обеспечить полный охват всех слоев населения и, особенно, бедных и находящихся в неблагоприятном положении социальных групп.

После краткого обзора различных подходов и методологий, основанных на принципе «снизу вверх», в настоящем докладе представлены элементы подхода к государственному управлению на основе заданных критериев и, в частности, информация о тематическом исследовании в рамках проекта оценки деятельности правительств и возможной применимости его выводов в определенных областях государственного управления в разных странах мира. Это один из примеров, которые обсуждаются в ходе проводимой в рамках Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций дискуссии о различных подходах и методологиях разработки основ и принципов эффективного государственного управления по принципу «снизу вверх» в целях решения новых задач и использования новых возможностей в области развития, ориентированного на интересы человека.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1–20	4
I. Оценка правительства: альтернативные стратегии	21–26	9
II. Различные и сходные позиции, различные стратегии	27–31	11
III. Оценка потенциала как одна из стратегий	32–35	13
IV. Проект оценки деятельности правительства	36–45	15
V. Процесс	46–51	19
A. Этап один: выбор цели для оценки	47	19
B. Этап два: выбор и разработка критериев	48	19
C. Этап три: принятие решения о том, какая информация необходима, и определение путей ее получения	49	20
D. Этап четыре: проверка и анализ данных	50	20
E. Этап пять: составление имеющих практическую ценность докладов на основе собранной информации; распространение докладов	51	20
VI. Опыт, накопленный в ходе проведения оценки на основе критериев	52–54	21
VII. Оценка на основе критериев в других национальных контекстах	55–59	22
VIII. Выводы и рекомендации	60–64	24

Введение

1. За последние несколько десятилетий принципы и основы государственного управления претерпели радикальные изменения, что обусловлено двумя важными событиями, произошедшими в мире. Во-первых, соотношение демократических и недемократических государств изменилось в пользу первых, что является беспрецедентным событием в истории человечества. При этом всемирная тенденция перехода к демократическому управлению рассматривалась не только как самоцель, но и как средство для достижения социально интегрированного и устойчивого развития. Эта тенденция также наглядно продемонстрировала необходимость содействия активизации сотрудничества между тремя категориями субъектов, принимающих участие в процессе управления: государственными учреждениями, гражданским обществом и частным сектором.

2. Во-вторых, в результате стремительного развития процесса глобализации усилилось давление на государственный сектор, что вынуждает его уделять внимание повышению квалификации государственных служащих и укреплению потенциала государственных учреждений в плане решения новых задач и использования новых возможностей, в частности касающихся внедрения новых информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), развития торговли и инвестиционной деятельности, уделения большего внимания общественным благам, таким, как окружающая среда и права человека, и обеспечения активной роли таких международных институтов, как Всемирная торговая организация, что влияет на темпы развития отдельных стран.

3. Эти две тенденции в совокупности вызвали необходимость переоценки некоторых традиционных подходов к оценке эффективности государственного управления. А это, в свою очередь, породило противоречие, связанное с тем, что в настоящее время, с одной стороны, при явно недостаточном потенциале государственных учреждений уделяется все большее внимание обеспечению представительного государственного управления и возлагаются все большие надежды на то, что это может дать определенную отдачу, а с другой стороны, между странами усиливается дифференциация с точки зрения наличия ресурсов и доступности услуг и органов представительной демократии для населения. Ввиду вышеизложенного в настоящее время во всем мире складывается все более широкий консенсус в отношении того, что принципы и основы государственного управления должны отражать новые условия на местном, национальном и глобальном уровнях. Эти принципы должны включать транспарентность и подотчетность, участие, плюрализм, субсидиарность, эффективность и результативность, справедливость и доступность услуг. Задача при этом состоит в том, чтобы устранить разрыв между теорией и практикой в области государственного управления.

4. Во всем мире государства признают необходимость обеспечения эффективных механизмов и процессов государственного управления путем предоставления населению возможности принимать участие в принятии решений на местном уровне, обеспечения подотчетности местных политических деятелей и государственных чиновников и оказания содействия внедрению системы «сдержек и противовесов» на разных уровнях государственного управления. В настоящее время широко признается тот факт, что главной причиной многих проблем, с которыми в настоящее время сталкиваются развивающиеся страны, является слабость государственной власти. С одной стороны, это может указы-

вать на неэффективность управления деятельностью государственных учреждений, низкий уровень развития людских ресурсов в государственных учреждениях в плане компетентности, квалификации, верности и преданности сотрудников; неспособность обеспечить сбор средств в государственную казну и управление такими средствами; или некомпетентность, безынициативность и отсутствие стратегий внедрения новых технологий. С другой стороны, слабость государственной власти также может быть связана с неспособностью государства обеспечить благоприятные условия для развития частного сектора и максимально широкое участие гражданского общества в разработке политики.

5. К числу самых насущных вопросов, поставленных в ходе ряда конференций Организации Объединенных Наций, предшествовавших историческому Саммиту тысячелетия, относится вопрос об обеспечении ключевой роли государственного аппарата и государственных учреждений в деятельности по оказанию содействия экономическому развитию, повышению доступности услуг для значительного большинства бедных слоев населения, обеспечению соблюдения законов о правах человека, более широкому вовлечению женщин в процесс развития и сохранению качества окружающей среды. Государства — члены Организации Объединенных Наций, двусторонние и многосторонние учреждения и организации гражданского общества уделяют все больше внимания необходимости повышения качественного уровня и эффективности государственного управления. Актуальность этого вопроса особенно отмечают развивающиеся страны или находящиеся на этапе постконфликтного восстановления или пережившие стихийные бедствия страны, государственные учреждения которых сталкиваются с наиболее серьезными трудностями и имеют особенно большие потребности в области развития.

6. Этот всемирный поворот и пропаганда ориентированного на интересы человека развития и демократизации говорит о необходимости выработки основанных на принципе «снизу вверх» подходов и методологий, чтобы население имело возможность контролировать качество и эффективность деятельности своих систем государственного управления. Подходы, разработанные на основе принципа «снизу вверх», имеют ряд преимуществ по сравнению с традиционными методологиями, которые получали в последние годы все большее признание. С одной стороны, население и организации на базе общин лучше знают и понимают местные потребности, приоритеты и трудности, от которых зависит успешное осуществление мер по проведению намеченной политики. С другой стороны, организации, которым удалось обеспечить эффективное участие населения в процессе принятия решений на всех уровнях, нередко более гибко реагируют на необходимость корректировки целей и подходов с учетом меняющихся внешних условий. Такая гибкость, проявляющаяся в большей способности к адаптации, в частности в области управления людскими ресурсами и межучрежденческого стратегического планирования, может стать для системы государственного управления решающим преимуществом при возникновении необходимости осуществления радикальных перемен.

7. *Потенциал и слабые места основных подходов.* Существует много подходов и методологий, действующих по принципу «снизу вверх», которые способны положительно влиять на государственное управление в контексте социально ориентированного развития. К ним относятся децентрализация, применение плюралистичных механизмов в эффективно функционирующих учреждениях,

налаживание партнерских отношений с организациями гражданского общества и работа на уровне общин.

8. Децентрализация управления предполагает партнерское взаимодействие между центральными, субнациональными и местными органами власти с передачей функций и ресурсов в ведение местных администраций. Она может предоставить гражданам возможности для участия в принятии решений на местном уровне, обеспечить подотчетность местных политических деятелей и государственных чиновников и содействовать внедрению системы сдержек и противовесов на различных уровнях управления. Она также способствует институционализации культуры демократии и расширяет доступ граждан к услугам, предоставляемым государствам. Вместе с тем децентрализация сама по себе не является панацеей для социально ориентированного развития в силу существования социально-экономических различий и распространенности проблемы недостаточного перевода ресурсов на местный уровень.

9. Эффективно действующие институты: парламенты, политические партии, избирательные комиссии, гражданская служба, местная администрация — являются механизмами, с помощью которых граждане могут выражать свои мнения, участвовать в обсуждении затрагивающих их вопросов и отстаивать свои интересы. Этот процесс облегчает систематический обмен и способствует легитимизации политической власти. Однако и в этом случае способность этих институтов эффективно удовлетворять запросы граждан ограничивается системными факторами, такими, как нищета, этнические конфликты и социально-экономические различия между разными группами и/или регионами внутри самого общества.

10. Нетрадиционные механизмы партнерства также могут способствовать укреплению основ государственной администрации и управления путем расширения возможностей гражданского общества и неправительственных организаций в области мобилизации общин, использования их опыта и потенциала для оказания услуг, отстаивания интересов малоимущих слоев и обеспечения подотчетности государственных чиновников. Организации гражданского общества могут играть важную роль в поощрении участия граждан в политических процессах и развитии. Вместе с тем их эффективность также может быть ограничена недостаточной подотчетностью или слабым потенциалом или любыми другими факторами, ограничивающими их возможность влиять на поведение официальных институтов управления, таких, как местные администрации и парламенты.

11. При подходе, основанном на вовлечении местных общественных организаций, граждане непосредственно участвуют в выражении местных и национальных интересов, разработке и оценке местных программ и обеспечении подотчетности государственных чиновников через посредство опросов населения, хартий гражданина и других механизмов. Общеизвестно, что механизмы вовлечения общественности должны функционировать в рамках формальных институтов государственной администрации и управления, с тем чтобы обеспечивать преемственность и планомерность этой деятельности.

12. Вместе с тем эффективность, оперативность, качество работы и поведение государственной администрации не везде одинаковы. Необходимо тщательно изучить национальные условия и трудности, а также те каналы, с помощью которых государственная служба может учитывать и удовлетворять по-

требности граждан и основных заинтересованных субъектов. Поэтому главный вопрос в поиске подхода и методологии, основанных на принципе «снизу вверх», заключается в том, как учесть огромное разнообразие условий в странах мира при определении принципов и основ эффективного государственного управления. Иными словами, при любой форме оценки необходимо исходить из того, что характер, поведение и эффективность государственного управления весьма сильно зависят от условий и обстоятельств, в которых она осуществляется. Уровень развития и культурные различия определяют характер, задачи и эффективность работы систем государственного управления.

13. Следовательно, принципы и основы эффективного государственного управления должны вытекать из совокупного опыта и практических уроков, извлеченных на различных уровнях государственного управления в разных странах, находящихся на разных уровнях развития. Это означает, что сами методологии необходимо будет децентрализовать, с тем чтобы формы государственного управления были изучены на национальном и местном уровнях, прежде чем полученная информация и данные будут проанализированы и систематизированы на международном уровне. При укоренившемся убеждении в том, что децентрализация является одним из структурных механизмов, который способствует вовлечению рядовых граждан в управление государственными делами, подобные подходы и методологии, действующие по принципу «снизу вверх», могли бы успешно выявлять мнения и ожидания граждан в отношении государственного управления. Поэтому для сбора данных в этой области было бы полезно обратиться к опыту существующих национальных децентрализованных систем управления.

14. Хотя принципы и основы государственного управления являются ценным подспорьем как для правительства, так и граждан, с точки зрения оценки качества государственного управления они также должны отражать его эффективность. Соображения эффективности работы занимают основное место в полемике о государственном управлении, особенно в плоскости эффективности, результативности и оперативности удовлетворения потребностей.

15. Все более широкое распространение получает мысль о том, что организации государственного сектора, действуя преимущественно на основе принципов, принятых в частном секторе, должны быть в состоянии конкурировать с государственными и частными структурами по таким позициям, как удельная стоимость услуг, работа с клиентами и эффективность использования ресурсов. Одним из слабых мест этого подхода применительно к задаче повышения эффективности государственного управления является то, что при всей важности стремления к максимальной прибыльности и эффективности использования ресурсов этого недостаточно, когда речь идет о развитии и защите общественных благ, таких, как окружающая среда. Поэтому при государственной оценке проектов необходимо придерживаться параметров, учитывающих внешние факторы.

16. С точки зрения рядовых граждан, эффективность государственного управления определяется тем, насколько успешно правительство предоставляет те услуги, которые направлены на удовлетворение самых насущных потребностей местного населения. В условиях демократии в большинстве стран повышение эффективности труда считается привлекательной целью и лежит в основе государственных реформ. Эта цель доступна пониманию граждан и из-

бренных должностных лиц и служит убедительным риторическим символом. Ее реализация связана с уделением повышенного внимания затратам, уменьшением дублирования и избыточности, применением альтернативных форм обслуживания и повышением транспарентности и подотчетности в деятельности правительства. Изменения с целью улучшения работы, предпринимаемые в рамках административных реформ, почти неизбежно сопровождаются сокращением бюджета и штатов и значительной реорганизацией государственных структур и ведомств.

17. Вместе с тем эффективность — всего лишь один из возможных критериев оценки деятельности правительства. Качество услуг, оказываемых правительством, то, насколько они действительно отвечают потребностям и запросам граждан, транспарентность их финансирования и предоставления и степень подотчетности правительства имеют важнейшее значение для обстоятельной оценки эффективности управления. Исходя из этого оценка самих граждан и транспарентность правительства все чаще считаются важнейшими элементами успешной оценки.

18. Способы участия граждан в такой оценке многообразны. Разумеется, самое главное — это осведомленность о правительстве и его деятельности. Однако это возможно при наличии у правительства твердой установки на ведение дел открыто, ясно и транспарентно, для чего оно должно обеспечивать широкий доступ к информации о бюджете и программам и распространять через Интернет или по другим каналам информационные бюллетени и сводки, в которых понятным для рядовых граждан языком доводилась бы подробная информация о правительстве и его программах. При такой постановке дела граждане могут участвовать в оценке через консультативные механизмы, формальные опросы, «экспресс-оценки», как это предусмотрено, например, Хартией гражданина Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии¹, и посредством участия в разработке и осуществлении программ на низовом уровне.

19. Все большее распространение получает мнение о том, что граждане могут играть определенную роль в разработке критериев оценки, что позволяет с самого начала обеспечить непосредственный учет приоритетов граждан в этом процессе, а также придать большую легитимность итогам оценки. Разумеется, окончательную оценку граждане дают через выборы. Сам вопрос вовлечения граждан в оценку деятельности государственной администрации подчеркивает необходимость разработки и совершенствования подходов и методологий, основанных на принципе «снизу вверх», для оценки его качества.

20. В стремлении повысить эффективность управления граждане и реформаторы стали лучше осознавать важность четко разграниченных и нормально функционирующих институтов управления и понимания гражданами механизма их работы и обеспечения их подотчетности. Следовательно, граждане должны иметь представление о ключевых элементах механизма управления. Это также убедительно доказывает, что информация об основных программах и деятельности правительства должна предоставляться гражданам и другим заинтересованным субъектам таким образом, чтобы те лучше понимали, как и

¹ См. Arvind K. Sharma and Indu Sharma, *Inducing Client-Focus in Bureaucracy: The Citizen's Charters in India* (New Delhi, Kanishka, 2002).

почему деятельность и программы правительства осуществляются тем или иным образом и как они влияют на их повседневную жизнь. Поэтому, чтобы в таких условиях правительства были действительно подотчетными, необходимо, чтобы их деятельность можно было оценивать, чтобы граждане могли понять суть процессов оценки и участвовать в них и чтобы результаты оценки широко освещались. Однако и при проведении оценки эффективности государственной администрации могут применяться разные стратегии.

I. Оценка правительства: альтернативные стратегии

21. При выборе стратегий оценки системы управления у правительств и их партнеров есть несколько вариантов. В традиционных системах исходную базу оценки эффективности работы составляли такие критерии, как средние издержки и общий объем оказываемых услуг. При этом подходе, основанном на анализе итогов или результатов оценки проводимой политики, внимание уделялось преимущественно оценке после этапа осуществления², однако, когда в разных регионах мира один за другим прошли кризисы, весьма очевидным стал такой нелюбимый факт, что многие правительства не в состоянии эффективно осуществлять программы. Прежде всего правительствам необходимо создать потенциал, т.е. научиться «разрабатывать и осуществлять соответствующие государственные стратегии, сбалансированно, гласно и эффективно распределять ресурсы и успешно удовлетворять запросы граждан, касающиеся социального обеспечения и экономического развития»³. Иными словами, правительства должны обладать потенциалом, т.е. должны быть способны эффективно обслуживать население и развиваться таким образом, чтобы это содействовало процветанию как рынков, так и демократии.

22. Способность правительств эффективно планировать и осуществлять стратегии, необходимые для эффективного управления, является первым шагом в направлении создания широкого потенциала. Если правительства и/или связанные с ними стороны решают заняться анализом этого потенциала или его развитием, тогда может быть рассмотрен ряд вариантов или альтернатив. Каждый вариант предполагает тщательный учет потребностей конкретной страны. В каждом из них заложены также возможности вовлечения в этот процесс населения и повышения транспарентности. Это — существенные причины для развития основанных на принципе «снизу вверх» подходов и методологий анализа и оценки эффективности работы.

23. Эти альтернативы предусматривают выбор между «стандартизированными принципами управления» и «опорой на критерии». В последнем подходе используются критерии, единые для самых разных стран, но позволяющие учитывать национальную специфику и условия. При подходе на основе стандартизированных принципов устанавливается общий набор принципов, которые принято считать основополагающими для эффективного государственного управления применительно к любым национальным правительствам и национальным условиям. Одно из самых четких изложений этих принципов основы-

² См. Harry P. Hatry and Joseph S. Wholey, *Performance Measurement: Getting Results* (Washington, D.C., Urban Institute Press, 1999).

³ См. Merilee S. Grindle, ed., *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* (Boston, Massachusetts, Harvard University Press, 1997).

ваются на давно сложившемся представлении о том, что основу эффективного управления составляют система и структура государственного управления, нацеленные на результативность, экономичность и эффективность. Понятно, что все эти цели стоят перед эффективно функционирующей системой.

24. Эти принципы часто дополняются другими, более фундаментальными. Самый яркий пример – транспарентность; этот принцип действительно взят на вооружение эффективными правительствами самых разных стран мира. Другим примером является принцип участия заинтересованных граждан и партий в выборе политики и ее оценке. И еще один принцип — борьба с коррупцией.

25. К числу других возможных стандартизированных принципов относятся концепции единой стандартизированной системы государственной службы, основанной на признании заслуг. Эта модель фактически применялась во многих бывших колониальных странах; ее ключевые принципы по-прежнему лежат в основе представлений об эффективных и не поддающихся коррупции системах. В противовес этим принципам возникли движения реформаторов, которые, согласно распространенному мнению, представляют «новую концепцию государственного управления», утверждающую принципы гибкости и эффективности работы, а также ее результативности⁴. В меньшей степени этим принципам противоречит та центральная роль в управлении, которую стали играть организации гражданского общества и другие международные партнеры. Противоречие обусловлено тем фактом, что, хотя стандартизированные бюрократические системы обладают такими похвальными качествами, как стабильность и предсказуемость, это объясняется прежде всего их способностью в значительной степени избегать влияния извне и разделения властных полномочий. Такое разделение является необходимым условием эффективности партнерских отношений, которые стали отличительной особенностью большинства современных правительств.

26. Во многих случаях эта новая гибкость вызывает споры, однако ее исходная посылка действительно является серьезной альтернативой традиционной стандартизации управления. Например, когда речь идет о найме государственных служащих, большая гибкость и свобода выбора могут повысить оперативность в наборе персонала и эффективность поиска подходящих работников. Вместе с тем руководители, пользуясь новыми гибкими механизмами, могут устраивать на работу своих друзей, родственников или политических единомышленников. При стандартизированной системе, учитывающей заслуги, все кандидаты в обязательном порядке проходят через одни и те же процедуры найма и принимаются на работу исключительно на основании своих способностей, навыков и знаний. Необходимо отметить, что степень противоречий между новой гибкостью и стандартной практикой, зависит от национальных условий, в которых она будет применяться.

⁴ См. Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2000).

II. Различные и сходные позиции, различные стратегии

27. Разными государствами мира были выбраны самые различные политические/правительственные структуры и системы, каждая из которых отражает определенную национальную культуру, ценности и приоритеты. Различия между этими системами отражают эволюцию государственного сектора и, в значительной степени, способность каждого государства укреплять свой потенциал и расширять участие граждан в процессе как создания, так и оценки потенциала. Различия в потенциале объясняются в первую очередь различиями в исходных условиях политического развития, формах избранного и гражданского правления и национальных ресурсах. Создаваемые правительствами административные структуры также неодинаковы. Хотя в качестве примера можно привести ряд административных систем (в областях составления бюджета, руководства объектами инфраструктуры, информационного управления), такие различия весьма четко прослеживаются именно в системах управления людскими ресурсами, которые поставляют кадры для реализации всех правительственных задач и программ. Основной моделью в данном случае или моделью, с которой начинают многие правительства, является, по всей видимости, покровительство. Система покровительства — которую многие называют также системой «дележа добычи» — заключается в распределении государственных должностей среди лиц, связанных политическими, этническими, племенными или личными связями. Системы покровительства претерпевают существенные изменения при переходе власти и руководящих позиций от одной стороны к другой: в условиях национальных кризисов разногласия между различными партиями могут вполне находить свое проявление как внутри государственного бюрократического аппарата, так и среди более широкой части общества. Для правительств это имеет негативные последствия в плане ослабления потенциала и административной структуры. К таким последствиям относятся ограниченность навыков и слабый трудовой настрой служащих, преобладание неофициальной практики, уделение лишь минимального внимания эффективности и всепроникающая коррупция.

28. В результате реформы систем покровительства им на смену весьма нередко приходят бюрократические конкурсные системы. Структура и стандартность таких систем призваны обеспечить, чтобы наем на государственные должности происходил исходя из профессиональных качеств и квалификации кандидатов, а не их личной или партийной приверженности. Эти широко распространенные системы, которые являются нередко продуктом колониальной истории многих государств, развиваются на основе таких принципиально важных ценностей, как заслуги и эффективность. Однако недостатком этих систем является то, что они широко опираются на применение правил в качестве инструментов контроля и — вследствие этого — на соблюдение соответствующих процедур, а не на обеспечение фактических результатов или эффективности. В них делается также колоссальный упор на соблюдение ведомственных границ и развитие отношений с гражданским обществом в соответствии с условиями и правилами, установленными бюрократией. Одним наглядным результатом этого является «закостенелость» государственного бюрократического аппарата, что является нередко причиной недовольства и недоверия со стороны граждан и затрудняет эффективный обмен мнениями между правительством и гражданским обществом.

29. Ранее был упомянут еще один вариант реформы, а именно создание более гибких систем управления на основе концепций «нового государственного управления» и «управления, основанного на достижении конкретных результатов». Эти системы, созданные сначала в таких государствах, как Австралия, Новая Зеландия и другие демократии Вестминстера, теперь действуют, по крайней мере в некоторых сферах, во многих других государствах. В них делается упор на свободу действий и гибкость, поощряется либерализация правил в пользу достижения конкретных результатов и распространена практика заключения контрактов между руководителями организаций и избранными должностными лицами. Хотя имеются некоторые признаки повышения эффективности в странах, которые первыми внедрили такие системы и провели глубокие структурные реформы, заложившие основу для более гибкого управления, эти реформы создают также определенную дилемму. Для развивающихся государств и государств, только что переживших кризисы, суть дилеммы заключается в следующем: будет ли новая свобода действий, открывающаяся благодаря проведению реформ, использоваться для повышения эффективности или же ею воспользуются в каких-либо иных целях?

30. Таким образом, при создании своих систем государственного управления правительства и связанные с ними стороны и доноры могут теперь выбирать из «меню», предлагающего самые различные системы — от строго стандартизованных до очень гибких. В результате разные государства заняли весьма неодинаковые позиции в том, что касается принятия стандартизированной модели гражданской службы или отказа от нее. Некоторые из них сохранили централизованную структуру, поставив в то же время перед ней четкие цели и вновь сделав упор на заслугах. Другие государства остановили свой выбор на децентрализованной модели, позволяющей каждому министерству или ведомству до определенной степени корректировать свои системы. Еще одна группа государств перешла к децентрализованной структуре, которая действует, однако, лишь в пределах конкретной центральной стратегии. Тот факт, что правительства остановили свой выбор на различных системах и пошли по разному пути, затрудняет также применение принципов, твердо укоренившихся среди государств.

31. Это не означает, что не должно отводиться никакой роли определенным основным стандартным принципам. Некоторые единообразные административные системы, в особенности системы бюджетно-финансового управления, считаются такими системами, которые вполне могут функционировать на основе согласованных принципов и ожиданий. Широко признается, что желательно иметь такие надежные системы, которые точно предсказывали бы величину поступлений, правильно определяли и отслеживали бы необходимые расходы и обеспечивали бы транспарентный доступ к ведомостям и финансовым операциям. Однако даже в отношении финансовых систем существуют разногласия относительно других их атрибутов, например их роли в качестве финансовых «амортизаторов», которые смягчают последствия неожиданных экономических спадов или пертурбаций⁵.

⁵ См. Yilin Hou, Donald P. Moynihan and Patricia Wallace Ingraham, “Capacity, management and performance: exploring the links”, *The American Review of Public Administration*, vol. 33, No. 3 (September 2003), pp. 295–315.

III. Оценка потенциала как одна из стратегий

32. Неудивительно, что в столь разнообразном мире возникли трудности с применением стандартных принципов при анализе развития управленческого потенциала и прогресса, т.е. «универсального для всех» подхода. Однако сложность разработки стандартных принципов анализа управленческого потенциала не означает, что нет необходимости в каких-либо аналитических механизмах. По мере того как государства выходят из кризисов и сталкиваются с необходимостью национального восстановления и удовлетворения связанных с этим потребностей, важное значение приобретает задача создания новых или модернизации старых институциональных структур. Со временем критически важное значение приобретает способность этих структур выполнять задачи, стоящие перед ними гражданами, избранными должностными лицами и другими заинтересованными сторонами. В обоих случаях полезно иметь транспарентные руководящие принципы и рамки для анализа и оценки потенциала государственной администрации.

33. Для достижения этой цели оценки управленческого и государственного административного потенциала может применяться альтернативный подход, заключающийся в проведении оценки на основе конкретных критериев. Такой подход базируется на общей предпосылке: даже без анализа конкретных показателей деятельности можно предположить, что организации, в которых реализованы ключевые элементы важнейших критериев, способны эффективно функционировать и достигать высоких результатов. Уровень потенциала правительств в значительной степени зависит от структуры, наполнения и ценных параметров их административных систем, и центральное значение имеет способность управленческих структур функционировать на протяжении достаточно длительного времени. Таким образом, потенциал для нормального функционирования превращается в принципиально важную переменную величину, от которой в конечном счете будет зависеть эффективность самих организационных систем и практики. По такому потенциалу можно также судить о том, насколько успешно правительства могут удовлетворять нужды граждан и других основных заинтересованных сторон в различных сферах политики. Именно идеей о том, что от наличия потенциала зависит функционирование любой системы, прежде всего объясняется необходимость в его оценке (хотя в данном случае используется термин «потенциал для функционирования», основанный на критериях подход может также применяться и для оценки других аспектов функционирования, например качества). Использование критериев для оценки потенциала позволяет рассматривать эту концепцию с практической точки зрения.

34. Практика проведения оценок на основе конкретных критериев широко применяется как в государственных, так и в частных организациях. Такие оценки отличаются от анализов передовой практики, и их не следует с ними путать. Передовая практика позволяет предписывать конкретные решения, меры и реформы, которые нередко разрабатываются на основе небольшой серии наблюдений. Напротив же, оценки с помощью конкретных критериев позволяют описать условия или параметры, по которым можно судить о возможном уровне функционирования и потенциала. Такие оценки позволяют также принимать во внимание конкретные обстоятельства и окружающие условия, например экономические трудности. Имеются хорошо известные примеры при-

менения оценок на основе конкретных критериев как в государственном, так и в частном секторах. В Соединенных Штатах Америки, например, регулярно проводится оценка государственных учреждений на основе Болдриджской национальной программы контроля за качеством — свода организационных критериев в области комплексного контроля за качеством (ККК). Еще один вариант ККК используется во все большем числе учреждений «следующего поколения» в Соединенном Королевстве и в других государственных учреждениях Европы. Европейский фонд контроля за качеством анализирует деятельность учреждений исходя из перечня взвешенных по значимости исходных параметров и результатов. Вводимыми параметрами являются руководство, кадровая политика, директивные программы и стратегии, ресурсы и процессы. Результатами являются степень удовлетворенности населения и клиентов, отдача для общества и результаты деловой деятельности. Согласно более недавней концепции «сбалансированного оценочного листа» деятельность учреждений анализируется исходя из следующих критериев: финансы, внутриорганизационная постановка дела, внедрение новшеств и обобщение опыта и ориентированность на клиентов⁶. В основе каждого из этих критериев лежат общепризнанные описания желательных условий, через призму которых могут анализироваться функционирование, потенциал или поведение той или иной организации. Критерии разрабатываются на базе экспериментального и экспертного анализа, а также изучения опыта тех правительств или организаций, которые уже давно считаются высокоэффективными. При этом не предполагается, что существует лишь один путь обеспечения условий, охватываемых каждым критерием; скорее ожидается, что каждое правительство или организация будут осуществлять ту или иную стратегию исходя в первую очередь из сложившихся в их странах политических и экономических условий. Другими словами, имплицитным компонентом оценки является то, насколько эффективно анализируемые структуры используют имеющиеся в их распоряжении ресурсы.

35. У этих подходов можно выделить ряд общих характеристик. Все они рассматривают функцию управления как один из видов типовой деловой деятельности, а не как конкретную функцию, свойственную именно государственному сектору. Однако их можно адаптировать, включив в них критерии, конкретно учитывающие специфику государственного сектора. Кроме того, такие подходы по-прежнему пользуются спросом у работников государственного сектора, которые хотят знать, насколько эффективно функционируют их организации, а также желают ознакомиться с опытом правительств других стран. Популярность таких подходов объясняется отчасти тем, что, хотя они и были созданы в частном секторе, каждая модель учитывает не только итоговые результаты деятельности. Они также позволяют получить определенное представление об управленческом потенциале. Основанные на конкретных критериях модели широко использовались для оценки деятельности отдельных организаций или для некоторых анализов или оценок политики⁷, но они не применялись для систематического сопоставления ситуаций в различных странах.

⁶ См. Robert S. Kaplan and David P. Norton, "Using the balanced scorecard as a strategic management system", *Haward Business Review* (January-February 1996), pp. 75–85.

⁷ См. P.H. Rossi и H.E. Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach*, 4th ed. (Newbury Park, California, Sage, 1989); а также David Lu Weimer and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1992).

IV. Проект оценки деятельности правительства

36. Проект оценки деятельности правительства (ПДП) Соединенных Штатов Америки является показательным примером используемого в правительстве подхода, основанного на критериях. В результате шестилетних усилий разработан основанный на критериях подход к организационной оценке, непосредственно предназначенной для государственного сектора. Этот проект позволил провести анализ одного из ключевых элементов эффективного государственного управления в правительствах штатов и местных органах власти Соединенных Штатов, а именно потенциала в области управления, т.е. способности эффективно выполнять основные административные функции. Для целей настоящей дискуссии правительства штатов представляют интерес, поскольку в Соединенных Штатах Америки в их ведении находится ряд крупнейших экономических систем мира в рамках федеральной системы Соединенных Штатов Америки, на них возложены значительные государственные полномочия. Предусмотренные в проекте критерии применялись ко всем 50 штатам в рамках двух отдельных исследований в 1998 и 2000 годах, к городам — в 1999 году и к графствам — в 2001 году. Анализ потенциала крупных федеральных учреждений с использованием таких критериев был проведен в рамках отдельного проекта оценки деятельности федеральных органов.

37. Разработка критериев обязательно означает подготовку набора нормативных документов об административной деятельности. Тот факт, что государственное управление не достигло уровня, когда общее описание характера управления пользуется всеобщим признанием, приводит к тому, что любые попытки разработать критерии административной деятельности наталкиваются на разногласия. С учетом этого в рамках проекта был сделан упор на использование не вызывающих разногласий материалов по государственному управлению, а также экспертного мнения широкого круга специалистов по каждой системе управления. Эта группа включала выборных должностных лиц, экспертов по государственному управлению, ученых и администраторов. Группа согласовала перечень ключевых аспектов государственного управления, на основе которого были подготовлены официальные критерии. Со временем в эти критерии были внесены незначительные изменения с учетом информации, поступающей от участвующих в проекте органов государственного управления.

38. Основанный на критериях подход позволяет аналитикам сосредоточить внимание на сборе данных по четко установленным параметрам качества, эффективности и результативности. Вместе с тем методика сбора необходимых данных отчасти зависит от характера различных критериев, поскольку одни критерии могут быть более удобными для того или иного метода сбора данных, чем другие. Например, что касается вопросов, в отношении которых письменное обследование государственных должностных лиц может, как ожидается, дать субъективный или «официальный» ответ, то, видимо, более целесообразно использовать такие альтернативные методы, как неофициальные интервью, обследования групп граждан или анализ документов. В конечном счете в рамках этого проекта оценки деятельности правительства использовался целый ряд методов сбора и анализа данных: углубленные письменные обследования каждой системы управления, анализ содержания государственных документов, проведение интервью с государственными должностными лицами и заинтересованными сторонами и предметный анализ записей интервью и обследований.

Такое сочетание различных способов сбора данных способствовало обеспечению как их внутренней, так и концептуальной общезначимости⁸.

39. В основе проведенного в рамках проекта анализа лежали следующие посылки (присущие модели, изображенной на диаграмме):

- Повышение эффективности работы или качества обслуживания не происходит по требованию. Высоких показателей деятельности вряд ли удастся добиться без более широкого организационного потенциала. Создание такого потенциала в правительстве является длительным процессом, базирующимся на системах и деятельности, имеющих институциональную основу. Одним из важных компонентов такого потенциала является управление, в основе которого согласно проведенному в рамках проекта анализу лежит эффективность и возможности пяти систем управления, указанных на диаграмме.
- Эти возможности будут разными в разных системах, в рамках одного правительства и в разных правительствах.
- Важнейшие компоненты этих систем управления можно описать, определить и сопоставить.
- Чрезвычайно важно, чтобы этот процесс был транспарентным и легко доступным для граждан.

40. Однако имеются важные оговорки. Модель в проекте оценки деятельности правительства не оценивает деятельность как таковую. На ее основе проводятся анализ и оценка лишь одного компонента потенциала, а именно систем управления. Это обосновывалось тем, что, поскольку такие системы создают возможности для осуществления потенциал деятельности, они представляют собой основу для такой деятельности, однако относительные успехи или неудачи их работы не являются исчерпывающим показателем общей эффективности деятельности правительства. С точки зрения анализа политики в рамках проекта выделен лишь один компонент внутри формулы эффективности деятельности. Проект не дает оценки результатов осуществления политики. Результаты такого анализа можно считать показателем эффективности управления, и некоторые придерживаются такого подхода⁹. Вместе с тем в целом исходная посылка проекта заключается в том, что системы управления являются важными привходящими переменными параметрами при оценке потенциала правительства в различных областях политики и играют важную роль с точки зрения объяснения одного возможного набора привходящих причинно-следственных связей, обуславливающих различные уровни эффективности и результативности деятельности. С точки зрения укрепления потенциала и управления они представляют собой основу для обеспечения эффективности на долгосрочную перспективу.

⁸ Matthew B. Miles and Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*, 2nd ed. (Thousand Oaks, California, Sage, 1994).

⁹ См. Sandra K. Schreider and Jerrel Coggburn, "The quality of management and government performance: an empirical analysis of the American States", *Public Administration Review*, vol. 63, No. 2 (March/April 2003), pp. 206–213; and also Amy Kneedler Donahue, Sally Coleman Selden and Patricia W. Ingraham, "Measuring government management capacity: a comparative analysis of city human resources management systems", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, No. 2 (1 April 2000), pp. 381–411.

Модель административных систем как основы возможного потенциала



41. Пять рассматриваемых систем управления представляют собой основные функции управления, свойственные всем уровням государственной деятельности: управление финансовыми ресурсами, управление людскими ресурсами, управление капитальными средствами и инфраструктурой, управление информационными технологиями и управление для достижения результатов. Управление денежными средствами, людскими ресурсами и капитальными средствами является основной обязанностью всех правительств. Хотя управление информационными технологиями лишь недавно стало частью управленческой деятельности, теперь оно имеет особо важное значение для эффективного планирования, оценки и принятия решений. Кроме того, в условиях, когда все чаще нормой считается государственное управление, ориентированное на обеспечение эффективности, системы управления для достижения результатов становятся важным связующим элементом между расходом ресурсов и получением результатов. Системы выбираются после проведения широких консультаций с руководителями правительства, учеными, специализирующимися на вопросах государственного управления, и другими специалистами в этой области. Такие типовые системы управления имеются практически во всех крупных административных структурах и выступают в качестве механизмов, способствующих осуществлению политики. Каждой системе управления придается конкретный набор критериев. Кроме того, учитывается необходимость интеграции систем и роли руководства. Интеграция отражает то, насколько различные системы управления соединены и согласованы друг с другом и содействуют достижению общих целей. Предполагается, что функция руководства заключается в содействии повышению результативности деятельности

путем постановки перспективных задач в области управления, поддержки работы по совершенствованию и интеграции систем и поощрения соответствующих участников действовать в интересах достижения общей цели. Вопрос о руководстве усилиями по укреплению потенциала обсуждается более подробно ниже.

42. В анализе имеется также ряд заметных изъятий. Ранее было согласовано, что в анализе в рамках проекта оценки деятельности правительства внимание не будет сфокусировано на тех, «кто добился наибольших успехов с наибольшими ресурсами». Иными словами, упор не делался на том, каким образом самые богатые правительства распределяли и использовали свои денежные средства, а скорее на том, насколько эффективно правительства работали, используя имеющиеся ресурсы. В этой области исследование показало существенные различия. В частности, некоторые правительства не интересовали никакие системы, кроме управления финансовыми ресурсами. Говоря об управлении для достижения результатов, один официальный представитель отметил, что, «когда все было благополучно, никому до этого не было дела, а когда настали плохие времена, это уже не имело значения».

43. Политика и политическая обстановка функционирования систем управления также не являлись конкретным предметом анализа, однако во всех случаях они безусловно имели значение. Во многих случаях избранные должностные лица, которые получили заключительный доклад по проекту оценки деятельности правительства, не являлись теми должностными лицами, при которых этот анализ проводился. Политика и политическая обстановка в некоторых штатах, городах и графствах во многом объясняет высокую степень организованности структур, в рамках которых функционируют системы управления, в частности системы управления людскими ресурсами.

44. Изъятие из рамок исследования сугубо политического анализа не означает, что для управления политика не имеет значения. На самом деле она имеет значение. Проще говоря, цель анализа заключалась в акцентировании внимания на системах управления в правительственных органах, а не в том, чтобы касаться в некоторых случаях противоречивых политических условий, в которых они работают, или описывать их. Оба вопроса являются важными; однако проект оценки деятельности правительства не задумывался как инструмент анализа политики. Оценка политики выходит за рамки целей анализа и выделенных для него ресурсов.

45. По некоторым из тех же причин в анализе конкретно не рассматривалась руководящая роль. В государственных структурах руководящая роль не обязательно совмещает политическую руководящую роль и политическую подотчетность с руководящей ролью, обеспечиваемой более постоянной карьерной службой. Исследование руководящей роли зачастую трактуется как чисто политическая деятельность, однако сложность этой задачи связана с тем, что руководящая роль и обязанности зачастую переплетены. Кроме того, в целях сохранения акцента на управлении, а также с учетом ограниченных ресурсов и времени конкретный акцент на руководящей роли не являлся частью проекта оценки деятельности правительства. Тем не менее, как показала практика, качество руководства является важным фактором в определении различий между правительствами с высоким потенциалом и правительствами со значительно более низким потенциалом. Характер выявленной таким образом руководящей

роли присущ лидеру или группе, которые определяют долгосрочные приоритеты, подтверждают и закрепляют стратегические приоритеты и знают работу государственного механизма достаточно хорошо, чтобы выработать продуманный план действий. Аналитики проекта назвали этот тип руководства «интеграционным» в том смысле, что он ориентирован на более долгосрочную перспективу и охватывает программы и политику, а также политических и карьерных лидеров.

V. Процесс

46. В рамках основанного на критериях процесса оценки имеется несколько отдельных этапов, хотя деятельность в контексте каждого из них может осуществляться параллельно. Во-первых, важно сразу оговориться: хотя процесс может быть организован внешними наблюдателями, наиболее эффективным он является тогда, когда в нем участвуют важнейшие группы граждан, субъектов и других заинтересованных сторон, не имеющих отношения к правительству. Этого можно добиваться разными путями и на разных этапах процесса, однако данный фактор является определяющим с точки зрения качества оценки.

A. Этап один: выбор цели для оценки

47. Методы практической деятельности, стратегии и программы правительства позволяют выбрать самые разнообразные потенциальные цели для оценки. Однако чтобы оценка была эффективной, она должна быть ограниченной по своему охвату, с тем чтобы можно было собрать надлежащую информацию и обеспечить участие соответствующих сторон. В рамках проекта оценки деятельности правительств основное внимание уделялось системам управления. Можно было бы проводить оценку многих других потенциальных целей, таких, как методы обеспечения участия граждан в разработке политики.

B. Этап два: выбор и разработка критериев

48. Решения о том, какие критерии включить в анализ, вполне могут быть одним из сложнейших в этом процессе, и это позволяет понять, почему широкое вовлечение различных сторон в эту деятельность столь важно. Участие граждан и учет их мнений могут сыграть ценную роль в содействии тому, чтобы цели программ и ведомств отражали потребности людей и удовлетворяли их. Различные группы общества будут проводить оценку эффективности работы правительства на основе разных подходов, некоторые из которых могут быть спорными. Поэтому надлежащий подготовительный процесс будет предполагать отбор критериев, которые отражают не один, а несколько подходов и позволяют проводящим оценку группам рассматривать собранную информацию взвешенно или же вынуждают их к этому. Что касается проекта оценки деятельности правительства, то соответствующий подготовительный процесс занял свыше одного года.

С. Этап три: принятие решения о том, какая информация необходима, и определение путей ее получения

49. Некоторые источники информации были очевидны; в других случаях необходимо было обращаться к нескольким промежуточным источникам, с тем чтобы получить более полное представление о критериях. Кроме этого, некоторые правительства стремились собрать данные, получить которые было практически невозможно. Ряд правительств предпочли не представлять информацию для проекта оценки деятельности правительства. В этих случаях необходимо было полагаться главным образом на альтернативные источники, такие, как группы граждан и организации, выступающие за формирование «хороших правительств». Процесс сбора данных также является длительным — в случае с данным проектом на сбор информации ушло порядка девяти месяцев. Поскольку надлежащее представление всеобъемлющей информации о мероприятиях правительства является одной из основ подотчетности, на этом раннем этапе данного процесса можно извлечь ряд важных уроков. Правительства, не располагающие необходимой информацией или отказывающиеся ее предоставить, вряд ли можно считать правительствами, которые отчитываются в своих действиях.

Д. Этап четыре: проверка и анализ данных

50. Информация, собранная в ходе широкомасштабных обследований правительственных организаций и бесед с представителями групп граждан и других заинтересованных сторон, нуждается в перекрестной проверке с привлечением других документов и источников. Тщательная проверка как еще один трудоемкий компонент исследования обеспечивает подотчетность самого процесса оценки. Методы анализа могут быть разными для отдельных компонентов критериев, поскольку одни данные могут носить более объективный характер, чем другие. Например, хотя в контексте проекта оценки деятельности правительства было весьма трудно оценить реальные масштабы использования информационных технологий государственными служащими, определить фактические издержки, связанные с анализируемыми системами, было относительно легко.

Е. Этап пять: составление имеющих практическую ценность докладов на основе собранной информации; распространение докладов

51. Для обеспечения эффективности процесса оценки на основе критериев большие объемы собранной информации необходимо обработать, с тем чтобы включить ее в доклады, которые написаны понятным языком и широко доступны. Если опять же брать в качестве примера проект оценки деятельности правительства, то группы по проведению анализа и составлению докладов включали в себя представителей научных кругов и журналистов, причем последние привлекались с учетом их способности представлять сложную по своему характеру информацию в легко понятных терминах и выражениях. Результаты были доведены до сведения граждан и других заинтересованных сторон в виде печатных документов (краткие резюме в одном из выходящих большим тиражом журналов о деятельности правительства, а также национальные ежеднев-

ные новостные издания), а также на нескольких веб-сайтах, посвященных данному проекту. Одной из главных целей данного проекта являлось именно такое широкое распространение информации, с тем чтобы ознакомить граждан с реально проводимыми правительством мероприятиями и помочь им понять, какую отдачу ежедневно приносят эти проводимые правительством мероприятия.

VI. Опыт, накопленный в ходе проведения оценки на основе критериев

52. Выводы, сделанные по результатам осуществления проекта оценки деятельности правительства, были полезными с точки зрения ознакомления с тем, как правительство организует деятельность управленческих систем, играющих центральную роль в обеспечении надлежащего государственного управления. Как таковые, они могут с пользой применяться при рассмотрении иных аспектов деятельности по созданию потенциала и оценке. Что касается управления для достижения результатов, то стало ясно, например, что, хотя большинство правительств готовят объемные документы, содержащие информацию об их деятельности, многие из них редко используют эту информацию на практике¹⁰. Анализ деятельности в области людских ресурсов позволил сделать вывод о большей децентрализации соответствующих функций, особенно в таких областях, как наем, набор и оценка деятельности персонала, а также о том, что правительства пробовали различные системы и стратегии управленческой деятельности, стремясь добиться эффективности. Например, некоторые системы управления людскими ресурсами, которые в течение первого года анализа были в весьма значительной степени децентрализованы и в рамках которых отсутствовал центральный директивный механизм и не проводился сбор информации, в ходе третьего года стали характеризоваться ограниченной децентрализацией и наличием центрального директивного механизма. Применение критериев в отношении одной и той же единицы анализа на протяжении определенного времени позволило оценить, каким образом изменяются практические методы управления. Сравнения результатов первого и второго анализов деятельности правительств штатов в Соединенных Штатах Америки свидетельствовали о прогрессе в некоторых областях: повысилась эффективность планирования в области людских ресурсов; более широко стали применяться стратегические показатели планирования и качества работы; и больше внимания стало уделяться информационным технологиям. Информационные технологии сразу стали той системой, в использовании которой правительства штатов добились наибольшего прогресса в период между первым и третьим годом анализа в рамках проекта, а также системой, которая продолжала создавать для них наиболее серьезные проблемы.

53. Однако анализ в рамках проекта оценки деятельности правительства также показал, что между правительствами имеются заметные различия в плане того, какие управленческие системы они считают наиболее ценными с точки зрения масштабов инвестирования в них ресурсов, а также с точки зрения того, какие системы они считают полезными политическими инструментами в плане

¹⁰ См. Patricia W. Ingraham and Donald P. Moynihan, "Beyond measurement: measuring for results in State Government", in *Task Force on Performance Management and Measurement*, R. Nathan and D. Forsythe, eds. (New York, Rockefeller Institute, 2001).

реализации других целей. С учетом более широких проблем эффективности и качества можно говорить о том, что этот вывод являлся наиболее важным. Например, хотя системы составления бюджетов почти повсеместно считались наиболее важными, между правительствами отмечались различия с точки зрения способности использовать бюджетные инструменты для подготовки точных прогнозов бюджетных поступлений. Между ними также отмечались значительные различия и в плане того, в какой степени они доводят до граждан и других играющих весьма важную роль субъектов информацию о бюджете и как они делают это. Некоторые правительства размещали информацию о бюджете и о руководящих принципах его подготовки и исполнения на веб-сайтах, что позволяло гражданам на постоянной основе высказывать свои замечания и мнения. Другие правительства направляли экземпляр бюджета в одну из публичных библиотек и считали, что таким образом они полностью выполнили свои обязанности по предоставлению информации общественности.

54. Следует также отметить, что в рамках основанных на критериях систем, таких, как проект оценки деятельности правительства, не используется предположение о том, что увеличение объема денежных средств, выделяемых на системы, обязательно приведет их к улучшению и увеличению вклада в повышение эффективности деятельности. Напротив, в ходе основанной на критериях оценки потенциал изучается с учетом контекста и объема имеющихся ресурсов, и, с учетом конкретных обстоятельств, в ее рамках определяется, какие варианты и цели реализовывало правительство и способствовали ли они наращиванию потенциала в более долгосрочной перспективе или являлись контрпродуктивными с этой точки зрения.

VII. Оценка на основе критериев в других национальных контекстах

55. Модель и результаты, о которых говорилось выше, основаны на опыте и послышках, относящихся к одной стране. Их не следует целиком распространять на другие страны. Тем не менее было бы целесообразно рассмотреть, какие компоненты этой модели, а также какие элементы этих компонентов могли бы быть актуальны в других контекстах. Как отмечалось ранее, актуальность элементов может быть оценена лишь в структурном контексте различных правительств. Одним из этих контекстуальных аспектов является политический. Характер политической системы, в которой функционирует правительство, имеет чрезвычайно важное значение. Еще один контекстуальный аспект — экономический — связан с ресурсами, которыми располагает страна, а также с тем, в какой степени она может направлять их на цели создания потенциала. Другой аспект, связанный с гражданами страны, позволяет определить, в какой степени правительство «общается» со своими гражданами и как оно старается их информировать и привлекать к дискуссиям по политическим вопросам. Оценка административных и управленческих систем можно проводить лишь тогда, когда обеспечен учет таких чрезвычайно важных элементов национального контекста.

56. В то же время опыт свидетельствует о том, что некоторые компоненты модели наращивания административного потенциала могут быть объектом более широкого изучения на основе сопоставительного анализа. Например, в хо-

де дискуссий с участием государственных должностных лиц и студентов из Индии, Китая и Таиланда системы управления бюджетом и финансами были определены в качестве «кандидатов» для разработки сопоставительных критериев и было подчеркнуто весьма важное значение этих систем для обеспечения эффективного управления. Системы управления людскими ресурсами также должны стать «кандидатами» на предмет их скорейшего изучения, поскольку они играют основополагающую роль с точки зрения возможностей правительства нанимать квалифицированный персонал, необходимый для обеспечения функционирования всех других управленческих систем, а также обеспечивать его профессиональную подготовку и удержание. Критерии оценки способности правительств создавать и поддерживать надлежащий потенциал в области людских ресурсов могут быть также актуальны с точки зрения создания условий для эффективной подготовки кадров, в частности путем подготовки описаний должностных функций представителей основных профессиональных групп, разработки эффективных стратегий наращивания потенциала и организационного закрепления эффективных механизмов планирования в области людских ресурсов.

57. Наряду с идеей о потенциальной «передаваемости» конкретных критериев можно также было бы рассмотреть идею о передаче инструментов и концепций, разработанных в контексте основанной на критериях оценки. Один такой инструмент основан на идее о том, что потенциал и эффективность деятельности являются разными элементами и их следует изучать отдельно в связи со следующими вопросами:

- насколько эффективно работают правительства?
- может ли базовая информация о показателях эффективности деятельности дать информацию более широкого характера о качестве, результативности и транспарентности?
- насколько хорошо организованы и отработаны системы государственного управления?
- как можно укрепить потенциал этих систем?
- что относится к приоритетам?

58. После того как поставлены эти вопросы, можно приступить к разработке четких критериев оценки каждой управленческой системы и к их последующей адаптации к каждому национальному контексту. Результаты таких оценок можно увязать с результатами других оценок и со стратегическими перспективами, с тем чтобы получить лучшее представление о том, каким образом различные потенциалы могут в более долгосрочной перспективе содействовать усилиям правительств, направленным на создание эффективных систем государственного управления и администрации и руководства работой этих систем, или же подрывать такие усилия. Кроме этого, критерии могут служить ориентирами в процессе оценки прогресса в реализации целей государственного управления и администрации. И наконец, существует возможность оценки возможностей самого правительства в плане создания потенциала и укрепления своего авторитета, которые необходимы для обеспечения и поддержания стабильности — чрезвычайно важный фактор в обеспечении его способности к выживанию и плодотворному функционированию.

59. Транспарентность критериев, которые четко изложены и всем понятны, позволяет гражданам и другим заинтересованным сторонам лучше понять действия правительства, которое призвано им служить, причем не только с точки зрения задач и проблем, которые стоят перед правительством, но и с точки зрения того, в какой степени правительство обладает волей, способностью и потенциалом, необходимыми для решения этих задач и проблем. Важное значение имеет подчеркивание взаимосвязи между эффективной администрацией, эффективным управлением и эффективным участием, что чрезвычайно важно для благого управления.

VIII. Выводы и рекомендации

60. Чтобы систему государственного управления можно было совершенствовать на постоянной основе, граждане должны иметь возможность определять ее принципы, основы, качество и эффективность. Меняющийся социально-политический и экономический контекст подчеркивает необходимость уделения большего внимания подходам, основанным на принципе «снизу вверх», и методологиям, которые могут обеспечить такое участие на всех этапах процесса формирования политики.

61. Хотя имеются многочисленные альтернативные подходы и методологии, процесс оценки на основе критериев, о котором говорится в настоящем докладе, может широко адаптироваться. Пять отдельных этапов могут быть конкретизированы и модифицированы в плане их наполнения и могут применяться в самых разнообразных обстоятельствах. Упор следует сделать на привлечении важнейших групп граждан, ключевых органов государственного управления и заинтересованных сторон вне правительства. В частности, в различных странах и регионах мира следует использовать децентрализованные структуры управления, с тем чтобы охватить большое число граждан и узнать их мнения и взгляды относительно того, что представляет собой рациональная система государственного управления. «Чистым» эффектом такой стратегии стало бы придание большего веса основам, принципам, качественным параметрам и критериям оценки работы системы государственного управления.

62. Поэтому основанная на критериях оценка потенциально полезна в качестве одной из альтернатив в тех случаях, когда мнения граждан и общественных групп учитываются в рамках всего процесса оценки, в том числе при определении критериев оценки. Применение подходов и методологий, основанных на принципе «снизу вверх», должно характеризоваться значительной степенью гибкости, с тем чтобы можно было учитывать серьезные различия между странами и регионами. В нынешнем мире принцип «всех под одну гребенку» неадекватен и просто не позволяет обеспечить учет различных «отправных точек», задач и целей деятельности. Проведение в организациях основанной на критериях оценки может позволить решить эту проблему на этапе подготовки, с тем чтобы учесть самые разнообразные точки зрения, а также мнения граждан, особенно представителей уязвимых групп.

63. Проведение основанной на критериях оценки в организациях, как свидетельствует опыт осуществления проекта оценки деятельности пра-

вительство, являет собой пример проведения дискуссий и обсуждений по различным подходам и методологиям, основанным на принципе «снизу вверх» и направленным на разработку основ и принципов государственного управления и администрации.

64. Комитету экспертов по государственному управлению рекомендуется на основе этого первоначального анализа нашего подхода и с учетом мнений самого Комитета разработать свою собственную методологию установления принципов и основ государственного управления.
