

**Комитет экспертов по государственному управлению****Шестая сессия**

Нью-Йорк, 10–13 апреля 2007 года

Пункт 4 предварительной повестки дня\*

**Подборка основных терминов, используемых в Организации Объединенных Наций в области управления и государственно-административной деятельности****Подборка основных терминов, используемых в Организации Объединенных Наций в области управления и государственно-административной деятельности****Предварительный доклад Рабочей группы***Резюме*

На своей пятой сессии в апреле 2006 года Комитет экспертов по государственному управлению постановил учредить рабочую группу по основным терминам, используемым в Организации Объединенных Наций в области управления и государственно-административной деятельности<sup>1</sup>. Настоящий документ представляет собой предварительный доклад, подготовленный Рабочей группой. В нем предлагаются альтернативные варианты подготовки глоссария основных терминов (по характеру, структуре и содержанию) и содержится приложение, где приводится перечень некоторых из терминов, которые предлагается включить в этот глоссарий. Для оказания Комитету помощи в выборе одного из вариантов Рабочая группа продолжает готовить предварительные определения отдельных терминов для иллюстрации возможных окончательных определений, которые будут включены в глоссарий.

\* E/C.16/2007/1.

<sup>1</sup> *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2006 год, Дополнение № 24 (E/2006/44).*



## I. Введение

1. На своей пятой сессии Комитет экспертов по государственному управлению постановил учредить рабочую группу по основным терминам, используемым в Организации Объединенных Наций в области управления и государственно-административной деятельности.
2. Обсуждение вопроса о круге терминов, которые должны быть рассмотрены Рабочей группой, и областях, к которым они должны относиться, еще не завершено, поскольку Комитет пока не решил, должен ли соответствующий глоссарий включать терминологию, используемую во всех документах Организации Объединенных Наций по вопросам управления и государственно-административной деятельности, или же только термины, используемые в документах Секретариата.
3. В состав Рабочей группы входят следующие члены Комитета: Марио П. Кити; Питер Аньянг Ньонго; Тахир Х. Каннан; Пан Сук Ким; Антони Макридеметрес; Жуан Паулу Пейшоту; Сирипурапу Кесава Рао; Приджоно Типтохериджанто; Вернер Янн; Клаудиа С. Пассадор; Жуан Л. Пассадор. Г-н Кити исполняет обязанности Координатора Рабочей группы.
4. Мандат Рабочей группы состоит в подготовке «подборки» (или, точнее, «глоссария» — вопрос о названии еще необходимо обсудить) основных терминов, используемых в Организации Объединенных Наций, для представления и утверждения на шестой сессии Комитета. Впоследствии Секретариат опубликует технический документ, содержащий глоссарий.

## II. Характер и рамки Глоссария и порядок работы

5. В настоящее время планируется три этапа работы: а) подготовка предварительного доклада по методологическим аспектам для представления шестой сессии Комитета; б) общее обсуждение предварительного доклада на этой сессии и планирование будущих шагов после его принятия; и в) завершение подготовки глоссария в рамках мандата Комитета.
6. Характер и рамки предлагаемого Рабочей группой глоссария определяются перечисленными ниже соображениями.
7. Глоссарий будет включен в издание Организации Объединенных Наций, не имеющее обязательной юридической силы, с тем чтобы довести до сведения государств-членов и всех других заинтересованных сторон общие определения основных понятий и терминов, используемых в документах Организации Объединенных Наций по вопросам управления и государственно-административной деятельности. Предполагается, что такой «глоссарий» позволит достичь двух целей: повысит качество межправительственного обсуждения в рамках самой Организации Объединенных Наций; и поможет государствам-членам лучше выполнять положения резолюций Организации Объединенных Наций.
8. Что касается межправительственных обсуждений, проводимых органами Организации Объединенных Наций, то в настоящее время такого глоссария не существует. Насколько представляет Рабочая группа, документы Организации Объединенных Наций и резолюции, как правило, не содержат определений ис-

пользуемых в них ключевых терминов, как это принято, например, в Европейском союзе. Такая непоследовательность может приводить к тому, что многие термины начнут использоваться в разном значении, а это, в свою очередь, может вылиться в появление различных юридических и концептуальных трактовок.

9. Что касается выполнения государствами-членами коллегиальных решений Организации Объединенных Наций по вопросам управления и государственно-административной деятельности, то в отсутствие единой официальной терминологии каждое государство-член может толковать решения Организации Объединенных Наций, исходя из собственных общих принципов или своей «административной культуры».

10. Таким образом, подготовка Организацией Объединенных Наций официального глоссария могла бы принести два положительных результата: внести дополнительную ясность в обсуждение государствами-членами вопросов управления их государственно-административной деятельностью и обеспечить большую согласованность последующей деятельности структур Организации Объединенных Наций; и содействовать повышению единообразия в выполнении государствами-членами резолюций Организации Объединенных Наций. Таким образом, задачи, поставленные Комитетом перед его Рабочей группой на своей пятой сессии в 2006 году, носят особенно амбициозный характер.

11. Более глубокий анализ возможных форм такого глоссария открывает и другие интересные возможности. Например, такой документ должен не просто представлять собой свод терминов, наиболее широко используемых в документах Организации Объединенных Наций (что в любом случае было бы весьма полезно), но и предусматривать формирование единого понимания административной культуры, охватывающей как государственную политику, так и административную практику.

### **III. Полезность глоссария и сфера его применения**

12. Подготовка глоссария могла бы внести весомый вклад в углубление глобального понимания концепций управления и административной деятельности и опыта государств-членов в этой области. Различия в толковании этих концепций разными государствами иногда оказываются источником институциональной напряженности. Вместе с тем настоящую инициативу следует рассматривать не как попытку унифицировать административные культуры, что привело бы к утрате разнообразия национальных культур с их особенностями и богатыми историческими традициями, а, скорее, как стремление лучше понять их. Следует учитывать особую связь терминов в области государственно-административной деятельности с административной культурой соответствующего языка.

13. Единообразное выполнение международных решений, закрепленных в международных документах, является важным фактором повышения качества административной деятельности, главным образом в «молодых» государствах. Кроме того, общий подход повысил бы качество обмена опытом передовой практической деятельности, позволил бы добиться большего взаимопонимания в вопросах принципов и концепций государственно-административной деятельности, обеспечил бы взаимообогащение идеями различных национальных

правовых систем и повысил бы эффективность отношений государств-членов с Организацией Объединенных Наций и другими международными организациями. Короче говоря, такой глоссарий мог бы стать важным инструментом формирования общего подхода к решению вопросов государственно-административной деятельности, затронутых в недавно принятых Организацией Объединенных Наций декларациях и планах действий, таких, как Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Кроме того, этот глоссарий мог бы стать важным инструментом формирования единого понимания и перспектив управления на основе широкого участия — концепции, положенной Комитетом и Экономическим и Социальным Советом в основу всех инициатив в области управления и государственно-административной деятельности.

14. Полезность подобной инициативы подтверждает недавний опыт региональных организаций, таких, как Европейский союз. Европейский союз имеет наднациональный характер в силу тесной интеграции его государств-членов и общности его институтов.

15. Применительно к европейским структурам в недавно подписанном Конституционном договоре Европейского союза предусматривается, что эффективное претворение в жизнь государствами-членами права Европейского союза имеет существенное значение для нормального функционирования Союза и признается в качестве вопроса, представляющего общий интерес. Это одна из областей, в которых Европейский союз может играть по отношению к государствам-членам координирующую, дополняющую или вспомогательную роль. Эффективное выполнение законов, регулирующих государственно-административную деятельность, как сфера «общих интересов» предполагает общность концепций, процедурных и организационных норм, а также намеренных целей.

16. Европейский глоссарий мог бы оказаться весьма полезным даже в контексте нового подхода Европейского союза к вопросам, относящимся к сфере общих интересов, на основе открытого метода координации, утвержденного Европейским советом на Лиссабонской встрече на высшем уровне в 2000 году. Указанный метод — это новая форма координации национальных стратегий с участием государств-членов, используемая по их собственной инициативе или по инициативе Комиссии. Соответствующие вопросы определяются коллегиально с учетом национальных и региональных различий. Цели и показатели в конкретной области определяются на основе национальных докладов, что позволяет государствам-членам углублять свои знания, развивать обмен информацией, взглядами, опытом и практикой и поощрять в соответствии с согласованными целями инновационные подходы, которые могли бы привести к выработке руководящих принципов или рекомендаций. Таким образом, подготовка глоссария по теме государственно-административной деятельности могла бы способствовать реализации этих идей.

#### **IV. Процесс предложения терминов для включения в глоссарий**

17. После пятой сессии Комитета от членов Комитета в адрес Координатора Рабочей группы поступили материалы и предложения. Список предложенных терминов приводится в приложении. Этот список составлен с учетом профес-

сиональных знаний членов Рабочей группы и отражает опыт каждого из них в общественных дисциплинах. За месяц до следующей сессии Комитета членам Рабочей группы будет предложено определить новые термины. Окончательный список, который должен быть представлен на предстоящей сессии Комитета, будет носить возможно более полный характер и использоваться в качестве основы для последующей работы. На более позднем этапе будет проведена сверка терминов, включенных в этот список, с терминами, обычно используемыми в официальных документах и резолюциях.

18. В соответствии с этим планом к концу 2007 года в распоряжении Комитета будет иметься обширный список терминов, используемых в области управления и государственно-административной деятельности, подготовленный на основе материалов членов Рабочей группы (и самого Комитета на его шестой сессии) и сотрудников Секретариата. Такой список терминов станет основой для деятельности Рабочей группы в следующем году, результаты которой предполагается обсудить на седьмой сессии Комитета.

## V. Альтернативные модели глоссария

19. Для каждого термина будет подготовлена терминологическая карточка, содержащая по меньшей мере определение и соответствующие ссылки. Один из важнейших вопросов, которые надлежит решить Комитету, заключается в формате карточки, для которой предлагаются три основные модели, описанные ниже.

20. Модель А представляет собой краткое определение с указанием ссылок на другие термины и краткого перечня справочных решений и материалов. Ее достоинство заключается в простоте: с такой карточкой легко сверяться, а ее понимание и использование не требует никаких особых специальных знаний. Краткие определения терминов можно было бы разработать на основе нормативных критериев, используемых в основных правовых системах и в Европейском союзе.

21. Модель В предусматривает заполнение более обширной терминологической карточки, которая, очевидно, будет частично включать элементы модели А. В дополнение к этому она будет содержать соответствующие справочные материалы для углубленного анализа, такие, как материалы по соответствующей культуре (энциклопедии по общественным наукам, ведущие учебники и монографии, веб-сайты и т.д.), нормативные решения международных организаций, отдельные национальные законы и судебные решения (если они существуют). Достоинство варианта В заключается в том, что он позволяет любым соответствующим учреждениям и специалистам повышать уровень своих знаний. Кроме того, дополнительный компонент карточки не является неотъемлемой частью документа. Те, кого такая информация не интересует, вполне могут его игнорировать, принимая соответствующее решение либо в каждом конкретном случае, либо в качестве общего правила. Недостаток модели В состоит в том, что из-за четко определенного формата карточки такой подход может способствовать «субъективному» толкованию, подрывая единообразие определения соответствующих терминов (главную цель глоссария).

22. В модели С официальный глоссарий, утвержденный Комитетом, должен состоять лишь из краткой карточки — как в варианте А. Однако для всех заин-

тересованных лиц и широкой общественности Департамент по экономическим и социальным вопросам должен разместить на своем веб-сайте все возможные ссылки и справочные материалы; таким образом, этой «культурной» частью могли бы пользоваться лишь наиболее сознательные из тех, кто занимается государственно-административной деятельностью на национальном уровне. Координатор выступает за модель С.

23. Выбор модели глоссария зависит также от договоренности о терминах, которые должны быть в него включены. Как показали первые заседания Рабочей группы, эксперты в области общественных наук легко могут составить обширный список понятий. Однако определение таких терминов и понятий вызывает гораздо более ожесточенные споры, что объясняется тремя главными причинами: а) трудностью или невозможностью выработки общего определения терминов, широко используемых в английском языке; б) различиями в значениях одного и того же термина в разных условиях, определяемых конкретной формой государственного управления в той или иной стране; с) различными правовыми режимами, предусмотренными в законодательной базе в отношении схожих случаев.

24. Прекрасной иллюстрацией первой причины является термин «подотчетность», под которым специалисты в области административной деятельности понимают ответственность высокопоставленных гражданских служащих (в отличие от ответственности политиков перед избирателями). Однако для неспециалистов термин «подотчетность» синонимичен «общей ответственности», но явно отличен от «юридической ответственности». Должен ли глоссарий включать «технические» определения терминов (которые на практике используются лишь учеными, занимающимися вопросами административной деятельности), или же предпочтительнее использовать общие определения (более приемлемые для всех)?

25. Примером второй причины является термин «делегирование полномочий». В отличие от термина «подотчетность», термин «делегирование полномочий», под которым понимается передача политических и административных полномочий из «центра» (центральных органов государственного управления, или попросту государства) местным выборным органам представительного характера, которые впоследствии будут действовать независимо, вызывает меньше споров. Проблема заключается в том, что в правовых системах, где используется этот термин, он означает совершенно разные вещи в зависимости от существующей формы государственного устройства: делегирование полномочий в унитарной стране, такой, как Великобритания, отличается от их делегирования в «региональном государстве», таком, как Испания или Италия; или возможного делегирования в федеративном государстве, таком, как Канада или Германия. В свете этих различных условий, в результате которых один и тот же термин приобретает разные значения, возникает проблема, заключающаяся в необходимости выработки различных определений «делегирования полномочий» в зависимости от существующих форм государственного устройства.

26. Прекрасным примером третьей причины является термин «независимые административные органы». Этот термин широко используется на протяжении последних 20 лет применительно к новой разновидности государственных органов, которые считаются юридическими лицами, уполномоченными решать проблемы, связанные с происходящими в государстве преобразованиями (та-

кими, как приватизация или переход от государственной собственности к регулированию). По сути, эта концепция везде понимается одинаково. В начале XX века за рамками государственного аппарата было создано множество государственных органов для решения задач «общественного управления». Однако в этой связи, с одной стороны, возникает та же проблема, что и во втором случае (значительные отличия в зависимости от институциональных условий), а с другой — определение этого термина различается в зависимости от правовых режимов, регулирующих функционирование этих органов. Это хорошо видно на примере сравнительного анализа американского и французского законодательства и определяемых ими внутренних режимов. Эта проблема вновь заставляет вернуться к вопросу о том, следует ли ограничиться включением в глоссарий обобщенного определения, которое может быть искусственно подогнано под условия всех стран, но при этом не отвечать по своей глубине требованиям ни одной из них.

## VI. Прочие соображения

27. После выбора вида глоссария остается решить другие проблемы, которые представляются второстепенными: состав Рабочей группы; рабочий язык/языки; фиксированный или открытый характер текста; возможность рассмотрения текста глоссария внешними экспертами и специализированными институтами (такими, как Международный институт административных наук) до его официального представления.

28. Вне зависимости от того, утвердит ли Комитет эти предложения и, соответственно, определит окончательный план работы, необходимо, чтобы Рабочая группа была в состоянии наилучшим образом выполнить возложенную на нее задачу. В ее состав должны входить эксперты, обладающие всеми необходимыми специальными знаниями (например, юристы, экономисты и ученые, занимающиеся общественными науками). Вместе с тем Рабочую группу можно сформировать из всех членов Комитета или в виде подгруппы, подотчетной Комитету. Кроме того, важно обеспечить ее постоянной секретариатской поддержкой, которая была бы полезна как для деятельности Рабочей группы, так и для ее связей с Секретариатом и любыми другими соответствующими органами Организации Объединенных Наций.

29. Что касается языковых проблем, то очевидно, что глоссарий будет опубликован на официальных языках Организации Объединенных Наций, что потребует перевода подготовительного документа с английского языка со всеми лингвистическими проблемами, традиционно присущими переводу документации Организации Объединенных Наций, которые к тому же будут усугубляться характером глоссария. Во многих случаях в других языках не существует надлежащих эквивалентов (этот аргумент не носит чисто формального характера). Большинство справочной литературы, документов, примеров и материалов получены из источников в англоязычных странах. Наконец, следует обеспечить лингвистическую простоту текста для лучшего понимания и, соответственно, обеспечения единообразного применения терминов.

30. По мнению Рабочей группы, текст глоссария должен носить открытый характер, предусматривающий периодический пересмотр и расширение и постоянное изменение его содержания с учетом меняющихся политических и ор-

ганизационных условий. Открытый и «незавершенный» характер глоссария означает, что в будущем функции Рабочей группы могли бы быть переданы Секретариату, который в этом случае регулярно представлял бы Комитету соответствующие доклады.

31. Наконец, с учетом новизны глоссария (подобный документ беспрецедентен для международных организаций, если не считать первых робких попыток Совета Европы) Рабочая группа считает целесообразным провести анализ подготовленного текста при участии внешних экспертов и специализированных международных институтов, таких, как Международный институт административных наук. Кроме того, она предлагает периодически оценивать добавляемые в глоссарий новые термины.

32. В дальнейшем рекомендуется создать сеть, объединяющую национальные центры, наделенные функцией внесения предложений и обсуждения. Такая сеть стала бы глобальным форумом по вопросам управления и государственно-административной деятельности, придав реальное наполнение идее управления на основе широкого участия.

## **VII. Заключение и рекомендации**

33. В заключение Рабочая группа представляет на рассмотрение Комитету ряд проблемных вопросов, с которыми она столкнулась в своей работе, и возможные пути их решения, которые отнюдь не обязательно носят окончательный характер. Однако, как указывалось выше, принятое Комитетом решение подготовить глоссарий терминов, используемых в области управления и государственно-административной деятельности, является беспрецедентным для государств-членов и международных организаций. Это обуславливает необходимость проведения углубленного обсуждения данного вопроса на следующей сессии Комитета. Выдающийся членский состав Комитета гарантирует принятие оптимального окончательного решения.

34. Рабочая группа предлагает членам Комитета сосредоточиться на обсуждении следующих моментов: а) увеличение членского состава Рабочей группы путем включения в нее лиц, не являющихся членами Комитета, и расширения круга основных дисциплин и областей знания, которыми владеют ее члены; б) принятия решения о характере глоссария (т.е. об использовании модели А, В или С); в) языков, на которых будет опубликован глоссарий; д) вопроса о том, как должен проводиться периодический пересмотр глоссария; е) создания сети, объединяющей национальные центры, наделенные функцией внесения предложений и обсуждения вопросов, связанных с управлением и государственно-административной деятельностью, включая вопросы терминологии; ф) определения терминов, которые следует включить в глоссарий; и г) подготовки плана действий Рабочей группы.

## Приложение

### **Предлагаемый список терминов для подготовки определений**

Административная реформа  
Анализ политики  
Антимонопольное законодательство  
Арбитраж  
Благое управление  
Бюджет с учетом гендерных факторов  
Бюджетный дефицит  
Верховенство закона  
Виртуальное государство  
Гендер  
Гендерное равенство  
Глобализация  
Глобальное управление  
Государственная политика  
Государственно-административная деятельность  
Государственное предприятие  
Государственное регулирование  
Государственно-частное партнерство  
Государственный орган  
Государственный сектор  
Государство всеобщего благоденствия  
Готовность к переходу к электронному правительству  
Гражданская служба (в отличие от государственной службы)  
Гражданское общество  
Гражданское участие  
Делегирование полномочий  
Демократия  
Дерегулирование  
Децентрализация  
Децентрализация (политическая, административная и финансовая)  
Дискриминация

Добросовестность государственных служащих  
Инновации  
Инфляция и дефляция  
Информационное общество  
КВАНГО, или общественная организация, не подотчетная правительству  
Кейнсианство  
Конкурентоспособное правительство  
Конкурентоспособность  
Конкурентоспособность на глобальном/мировом уровне  
Корпоративное управление  
Материальные права  
Международная финансовая система  
Международные финансовые отношения  
Межправительственные отношения  
«Менеджеризм»  
Меркантилизм  
Местная автономия  
Местное управление  
Мобильное правительство  
Наилучшая практика  
Наставничество  
Некоммерческая организация  
Неправительственная организация  
Новое государственное регулирование  
Новое управление  
Обучающаяся организация  
Общественные добродетели  
Общественные ценности  
Общество, основанное на знаниях  
Оплата в зависимости от результатов труда  
Оценка достижений  
Оценка политики  
Оценка профессиональных качеств  
Парадигмы: административная (публичное право) или предпринимательская

Партнерства с участием государственного и частного секторов  
Переосмысление государственного управления  
Пожизненное обучение  
Позитивные действия  
Показатель деятельности  
Поликультурность  
Политическая реклама  
Права интеллектуальной собственности  
Права собственности  
Правительство, ориентированное на достижение результатов  
Правительство, ориентированное на удовлетворение интересов клиентов  
Право на труд  
Проведение политики  
Прогрессивное налогообложение  
Пропаганда политики  
Профессиональные качества  
Профсоюз государственных служащих  
Публичное предприятие или корпорация  
Развивающиеся страны  
Развитие людских ресурсов  
Разнообразие  
Разрыв в уровнях знаний  
Расширение прав и возможностей  
Региональное управление  
Регулирование  
Реорганизация  
Реструктуризация  
Реформа государственного сектора  
Реформа государственного управления  
Реформа гражданской службы (в отличие от реформы государственной службы)  
Реформа системы регулирования  
Связи с общественностью  
Сексуальные домогательства

Система взаимных услуг  
Система профессиональных качеств  
Соглашение, предусматривающее достижение определенных результатов  
Создание независимых агентств  
Сокращение штатов  
Сопоставление с эталонными значениями  
Составление бюджета с учетом гендерных факторов  
Составление бюджета, ориентированное на результаты  
Соуправление  
Стратегическое управление людскими ресурсами  
Структурная безработица  
Субсидиарность  
Субсидирование заработной платы  
Теневая экономика  
Теория захвата  
Торговая дискриминация  
Транспарентность  
Тупик  
Управление  
Управление (административное)  
Управление и государственно-административная деятельность  
Управление качеством  
Управление компаниями  
Управление людскими ресурсами (в отличие от управления кадрами)  
Управление отношениями с клиентами из числа широкой общественности  
Управление преобразованиями  
Управление разнообразием  
Управленческая реформа  
Урегулирование конфликтов  
Устойчивое развитие  
Устойчивый характер  
Участие  
Учетный табель  
Учреждение агентств и разработка политики

Учреждение-распорядитель

Федерализм

Хартия/обязательство достичь определенных результатов

Централизация

«Цифровая пропасть»

Человеческий капитал

Чуткое управление

Экономическая эксплуатация

Экономия и расходы, обусловленные действием внешних факторов

Экосистема

Электронное правительство

Электронное управление (э-управление)

Этика

---