



---

**Комитет экспертов по государственному управлению****Десятая сессия**

Нью-Йорк, 4–8 апреля 2011 года

Пункт 3 предварительной повестки дня\*

**Ориентированное на результаты государственное управление в целях повышения качества жизни всех людей посредством поддержки достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия****Ориентированное на результаты государственное управление: концептуальная и оперативная основа****Записка Секретариата***Резюме*

Настоящая записка Секретариата предназначена для того, чтобы препроводить документ, подготовленный Председателем Комитета экспертов по государственному управлению (КЭГУ) Луисом Агиларом Вильянуэва в соответствии с предлагаемыми программой работы и повесткой дня, изложенными в главе III, раздел F, доклада о работе девятой сессии Комитета экспертов по государственному управлению (E/2010/44-E/C.16/2010/5). Высказанные взгляды и представленный в прилагаемом документе материал принадлежат автору и не предполагают какого-либо выражения мнения со стороны Организации Объединенных Наций.

Данный документ призван обеспечить членов КЭГУ справочной информацией для проведения ими обсуждений в ходе десятой сессии на основе тем, которые, согласно доведенному до сведения Секретариата мнению членов Комитета, являются наиболее актуальными для рассмотрения на сессии 2011 года.

---

\* E/C.16/2011/1.



В документе освещаются политический, административный, технический и институциональный аспекты управления в новом и изменяющемся контексте как с теоретической, так и с практической точек зрения. Сложность современной глобальной экономической, политической и социальной обстановки требует применения совместных, многосекторальных подходов к государственному управлению. Динамика отношений между различными участвующими субъектами, организациями и интересами ставит новые задачи в плане легитимности и эффективности деятельности правительств. Кроме того, должно внимание уделяться проведению целесообразных реформ в сфере государственно-административной деятельности, направленных на разработку и внедрение более успешных процессов управления, необходимых для достижения справедливого, инклюзивного и устойчивого развития.

---

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
II. Определение понятия «государственное управление» .....	6
III. Результаты общегосударственной деятельности .....	12
IV. Показатели управления и оценка .....	15
V. Управление и государственно-административная деятельность .....	19
VI. Вывод .....	22

## I. Введение

1. Государства меняют свои институциональные структуры, а правительства меняют свое организационное строение, методы работы и процессы в ответ на экономические, политические и социальные преобразования, происходящие в обществах. Это стало очевидным уже с начала 1980-х годов, когда многие сферы подверглись значительным преобразованиям, реорганизации и реструктуризации. Основными изменениями внутри государства и за его пределами были следующие: налоговые и управленческие реформы, проводимые государствами для преодоления бюджетного дефицита и связанных с ним проблем; демократизация авторитарных или полуавторитарных режимов; децентрализация государственной власти; подъем многогосударственных образований; растущая автономия и гражданская активность организаций гражданского общества; экономическая либерализация или проведение неолиберальных реформ; глобализация рынков (финансы, торговля, услуги, производство); и расцвет века информации; в дополнение к таким усугубляющимся мировым проблемам, как нищета, неравенство, отсутствие безопасности, миграция, терроризм и изменение климата.

2. Эти изменения отличались по сфере охвата, степени единообразия и темпам в зависимости от существующих конкретных условий и принимаемых решений в каждой стране. Что касается правительств, то основным результатом подобных изменений было преобразование процесса регламентирования жизни общества. Таким образом, сформировались новые процесс и структура управления, основной характеристикой которых было то, что в своей деятельности правительство все больше зависит от других организаций (экономических и социальных), как в частном секторе, так и в гражданском обществе, в плане постановки и достижения государственных целей, представляющих общий интерес, решения государственных проблем и оказания государственных услуг, точно так же как частные фирмы и организации гражданского общества в плане достижения своих целей и отстаивания своих гражданских интересов зависят от эффективности действий государства. Взаимозависимость составных частей современной социальной системы способствует такому способу управления, который непременно является в меньшей степени иерархичным или основанным на командах и контроле и в большей степени ориентирован на участие граждан через партнерства и сетевые структуры, в которых государственные и другие организации полагаются друг на друга.

3. Если рассматривать данные изменения с точки зрения государственно-административной деятельности, то большое влияние на формирование и развитие новой системы управления в плане как достигнутых, так и недостигнутых результатов оказали реформы 1980-х и 1990-х годов, проходившие в рамках концепции нового государственного регулирования (НГР). Тот факт, что серьезный акцент в НГР был сделан на обеспечении экономической эффективности деятельности правительства как высшей ценности и главной задаче государственно-административной деятельности в целях преодоления бюджетных проблем или даже кризиса в области социального обеспечения и развития, побудил государства к проведению внутренних реформ. Наиболее актуальными из них были следующие: децентрализация решений и операций; «прикладной менеджмент» (целеустремленность, гибкость, инновации); создание «независимых» организаций, ориентированных на конкретные цели и группы; оказа-

ние государственных услуг, ориентированных на гражданина (как клиента или потребителя); «разделение на покупателей и поставщиков услуг» (распределение ролей между ведущими и ведомыми); внедрение «электронного правительства»; использование систем оценки и измерения результатов работы и т.д. В то же время НГР подтолкнуло к ряду структурных решений, таких как сокращение государственного аппарата, «маркетизация» (включая дерегулирование, приватизацию и заключение субподрядов на оказание услуг) и создание политически независимых учреждений в ключевых государственных сферах государственно-административной деятельности, таких как централизованное предоставление банковских услуг, налоговые вопросы и регулирование основных отраслей.

4. Реформы НГР повлекли за собой двойные последствия. С одной стороны, правительства потеряли некоторые из своих прежних полномочий, возможностей и ресурсов в нескольких аспектах экономической и социальной жизни, что ослабило их ведущую роль и снизило эффективность, а с другой стороны, под их началом возник новый способ осуществлять регламентирование и выполнять ведущие функции, названный «межорганизационными формами государственного управления»<sup>1</sup>. Это «двунаправленная» модель управления, при которой управляющие и управляемые сотрудничают в принятии директивных решений<sup>2</sup>. Как одну из форм управления ее называют также «правительством на подрядных условиях» или «правительством по доверенности»<sup>3</sup>, «управлением на основе широкого участия»<sup>4</sup>, или «управлением с вовлечением граждан»<sup>5</sup>. Кроме того, она определяется как институциональный механизм, который обеспечивает более непосредственную связь граждан с процессами принятия государственных решений на общегосударственном уровне: «открытый и инклюзивный процесс формирования политики»<sup>6</sup>.

5. Движение в поддержку НГР было подвергнуто как справедливой, так и сомнительной критике. Более существенные критические замечания указывают на то, что исключительное внимание в НГР уделяется экономической эффективности государственно-административной деятельности и что работа правительства носит фрагментарный характер и распределяется по ряду отдельных подразделений и программ, стремящихся к эффективному решению своих конкретных задач без учета их актуальности для конкретных стратегий или политических условий. Другие критические замечания по поводу НГР касаются внутриправительственной направленности реформ, обоснованных на этой концепции представления о гражданах скорее как о потребителях государственных услуг, чем как о партнерах, совместно разрабатывающих и совместно осуществляющих государственные инициативы; и ограниченной концепции эффектив-

<sup>1</sup> K. Hanf and F. Scharpf, *Interorganizational Policy Making* (London, Sage, 1978).

<sup>2</sup> Jan Kooiman, ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (London, Sage, 1993).

<sup>3</sup> Lester M. Salamon, ed., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2002).

<sup>4</sup> United Nations, *Participatory Governance and the Millennium Development Goals*, (ST/ESA/PAD/SER.E/119).

<sup>5</sup> M. Adil Khan, United Nations Department of Economic and Social Affairs, *“Engaged Governance”: A Strategy for Mainstreaming Citizens into the Public Policy Processes* (ST/ESA/PAD/SER.E/73).

<sup>6</sup> OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (Paris, OECD Publishing, 2009).

ности работы правительства, основанной на финансовых и административных компонентах деятельности государства без надлежащего учета институционального и политического аспектов.

6. Однако наиболее серьезное критическое замечание состояло в том, что в современных социальных условиях методика регулирования не является главным ответом на вопрос о том, как обеспечить руководящий потенциал и эффективность работы правительства, в том смысле, что правительства не могут самостоятельно заниматься изучением и решением целого ряда сложных государственных проблем (состоящих из различных и взаимозависимых факторов), поскольку необходимые политические, когнитивные, технологические и финансовые ресурсы для их решения рассредоточены между многочисленными субъектами. Эффективная и результативная государственно-административная деятельность, как предусматривается концепцией НГР, сохраняет свою актуальность и является важным компонентом системы управления, однако это лишь одно из ее функциональных условий и ключевых факторов успеха.

## II. Определение понятия «государственное управление»

7. Концепция государственного управления, которая появилась в начале 1990-х годов в результате деятельности международных организаций и как итог научных исследований, стала в основных чертах обретать единообразное и стабильное содержание, которое уже не имеет первоначальной неопределенности и расплывчатого значения. Однако в настоящее время концепция управления рискует стать всем и, следовательно, ничем, поскольку на нее ссылаются в общем плане как на способ решения политических, экономических и социальных проблем любого рода.

8. С самого начала следует отметить, что понятие «управление» охватывает определенную сферу знаний и прикладных навыков. Оно призвано дать ответ на конкретные когнитивные и практические вопросы, касающиеся руководящей роли, потенциала и эффективности правительства. Подобные вопросы становятся основным предметом беспокойства для многих граждан, которые не верят в то, что правительство способно решать ключевые проблемы социальной жизни или прокладывать пути к улучшению их благосостояния. Если руководствоваться этим, то концепция управления исходит из предпосылки о том, что институциональные аспекты политической легитимности государственных органов власти и легальности их действий являются уже решенной проблемой. Поэтому многие вопросы и показатели, касающиеся «качества демократии», «качества работы правительства», «качества институциональных структур» или «благого управления», сохраняют свою когнитивную и политическую значимость, но не являются конкретными вопросами, которые ставит концепция управления и на которые она призвана ответить, при условии, что, если правительство не обладает институциональным качеством и легитимностью, оно не может регламентировать жизнь своего общества и вести его за собой<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> «Управление» концептуально отличается от «управляемости», несмотря на то, что оба понятия касаются вопроса о возможностях и эффективности действий правительства в плане осуществления руководящих функций. По сути, «управляемость» охватывает доминантные или эксклюзивные аспекты деятельности правительства с учетом того, что

9. Понятие «государственное управление» относится к процессу, в ходе которого общество направляет свою деятельность, регламентирует и регулирует ее, т.е. под этим, по сути, понимается процесс, в ходе которого правительство, частные корпорации, организации гражданского общества и граждане взаимодействуют друг с другом для определения, согласования и решения своих задач, имеющих общее значение, и организационных форм, видов ресурсов и комплекса мероприятий, необходимых и приемлемых для успешного выполнения поставленных задач. Управление — это процесс постановки целей, в ходе которого формируются и определяются направленность развития общества и социальный потенциал для осуществления общегосударственных задач. Процесс управления не носит случайный или произвольный характер, его содержание структурируется и формулируется институциональными структурами на основе имеющихся знаний. Он предполагает использование ценностей, институциональных структур, норм и традиций, которые определяют способы и границы осуществления государственной власти. Этот процесс предоставляет также гражданам открытые каналы для участия в принятии государственных решений и регулирует взаимодействие между государственными органами власти, частными корпорациями и организациями гражданского общества, с тем чтобы сформулировать их интересы, содействовать устранению разногласий между ними и согласовывать общегосударственные задачи и проблемы, требующие решения, и государственные услуги, которые необходимо оказывать. Кроме того, государственное управление предполагает также наличие технических знаний и навыков, которые дают государственным, частным и социальным субъектам возможность влиять на эффективное распределение и использование государственных и частных ресурсов и определять надлежащие организационные механизмы и соответствующие мероприятия для эффективного достижения согласованных результатов общегосударственной деятельности<sup>8</sup>. В целом, под управлением понимается набор ценностей, институциональных структур, норм, убеждений и технологий, посредством которых правительство и общество решают государственные вопросы, имеющие значение для обеспечения предпочтительного ими социального устройства, предусмотренного в конституции.

10. Говоря об управлении или «новом» управлении важно отметить, что влияние и руководящая роль правительства претерпевают изменения. Наиболее актуальные общественные цели в настоящее время ставятся и достигаются в сотрудничестве с частными и социальными субъектами. На протяжении всей истории человечества все управленческие механизмы отражают специфиче-

---

наличие правительства, обладающего необходимым потенциалом (институциональным, финансовым, административным), является достаточным для управления и руководства обществом, в то время как понятие «управление» подразумевает, что самостоятельно правительства, даже легитимные и весьма компетентные, не могут решать некоторые сложные проблемы, для преодоления которых необходимы совместные усилия правительства и граждан (частного сектора, социальных сетей, научных учреждений) в интересах совместного определения правительством и обществом тех целей, которые должны быть достигнуты, и средств для их достижения.

<sup>8</sup> Институциональные и технические компоненты управления позволяют очертить сферу его социальной эффективности и политической легитимности, т.е. диапазон социальной отдачи и конечных результатов, которые правительство и общество могут действительно достигнуть, а также уровень социальной приемлемости политической поддержки, который может быть обеспечен.

ский баланс интересов между политическими, экономическими и социальными организациями, поскольку государственная власть, производство товаров и товарообмен, а также формы социальной солидарности и сплоченности являются коллективными ресурсами, помогающими любому обществу выжить и обеспечить приемлемый совместный жизненный уклад.

11. В последние годы соотношение между этими ключевыми коллективными субъектами меняется. Правительство не утратило своей решающей роли в управлении обществом, поскольку оно по-прежнему является основным субъектом в решении проблем, присущих любому коллективному действию (включая конфликты, оппортунизм, паразитирование, ренегатство, нарушение договоренностей и соглашений и злодеяния). Однако, если касаться экономических и социальных вопросов, его автономия в принятии решений уменьшилась. В настоящее время в целях успешного решения подобных проблем и достижения обществом более высоких уровней благосостояния при обеспечении процветания, справедливости и безопасности правительство полагается на ресурсы и деятельность неправительственных организаций (НПО).

12. Управление — это не только деятельность правительства, поскольку процесс руководства обществом уже охватывает и совместные инициативы правительства и общества, как то: государственно-частные партнерства, директивные сетевые структуры и сопутствующие формы оказания государственных услуг. В нынешних условиях правительство стремится осуществлять управление совместно с гражданами и обществом, а не над ними. Вместо того, чтобы выполнять роль господствующего регламентирующего органа или самостоятельного поставщика услуг, правительства сейчас стремятся стать скорее партнерами, стимуляторами, посредниками и соратниками, которые нуждаются в соответствующем вкладе со стороны граждан, а потому поощряют и поддерживают его, координируют совместную государственно-частную деятельность и вмешиваются в случае возникновения конфликтных ситуаций между партнерами или нарушения государственными интересами для исправления положения или выполнения посреднических функций.

13. Происходит обусловленный необходимостью «переход от деятельности правительства к управлению»<sup>9</sup>, или от обычных форм работы правительств к более широким представлениям об управлении<sup>10</sup>. Правительства, по сути дела, приходят к выводу о том, что при решении сложных, критических или деликатных вопросов государственной политики все более выгодным становится использование управленческого подхода.

14. В 1990-х годах, когда понятия «управление» или «государственное управление» стали употребляться все чаще, они представляли собой описательную концепцию, отражающую способы практического взаимодействия правительств с частными организациями и социальными сетями для решения социальных проблем, реализации стратегий и оказания государственных услуг. Большая часть литературы по вопросам управления носит такой описательный характер. Эта концепция включала в себя то значение «благого управления», которое преждевременно стало нормативным и которое предполагало, что

<sup>9</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Public Governance Indicators: A Literature Review* (ST/ESA/PAD/SER.E/100).

<sup>10</sup> OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (Paris, OECD Publishing, 2009).

управление посредством использования партнерств и сетевых структур с участием внеправительственных субъектов является той моделью, которую правительства должны применять, для того чтобы обеспечить свою политическую легитимность и эффективность. Это нормативное заявление было подвергнуто критике даже с учетом признания того, что предусмотренные процессом управления демократические институты (свободные выборы, верховенство права, справедливость, подотчетность, транспарентность) являются универсальными нормами, подлежащими неукоснительному соблюдению. Кроме того, прозвучала критика концепции благого управления, которая, как и любая концепция качества, рассматривалась многими учеными и должностными лицами в качестве релятивистской концепции («полезной для чего-нибудь», «актуальной для чего-нибудь»), имеющей отношение к экономическому росту (зачастую в соответствии с неолиберальными представлениями), к эффективному государственному управлению (нередко в рамках НГР), к политической стабильности или к другим государственным целям.

15. Концепция «благого управления» стала осознаваться как более приемлемая, хотя по-прежнему противоречивая, когда Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) выдвинула ряд принципов для определения его характеристик с точки зрения отношений между государством и обществом<sup>11</sup>. Сюда входят следующие принципы или характеристики: верховенство права (справедливость), легитимность и выражение мнения (обеспечение участия и ориентация на достижение консенсуса), транспарентность и подотчетность, качество работы (реагирование, эффективность, результативность), направленность (стратегическое видение) и равноправие (всеобщий доступ к возможностям, включая меньшинства, для поддержания и повышения их благосостояния).

16. Наряду с обсуждением нормативных атрибутов концепции благого управления появилась теоретическая концепция, которая гласит, что (новое) управление является следствием текущего (внутреннего и общемирового) социально-экономического развития, и перечисляет институциональные и технические условия, необходимые для того, чтобы управление было политически легитимным, эффективным, результативным, а также надежным и заслуживающим доверия граждан. В этом смысле «благое» управление означает то же самое, что и процесс управления, уважающий верховенство права и демократические институты и являющийся технически компетентным для достижения ожидаемых результатов общегосударственной значимости. Данное определение управления соответствует другим определениям, используемым в основных научных исследовательских работах и солидных международных организациях<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> United Nations Development Programme (UNDP) policy document, “Governance for sustainable human development” available at <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>.

<sup>12</sup> ПРООН: «Управление является системой ценностей, стратегий и институтов, посредством которых общество решает свои экономические, политические и социальные вопросы путем взаимодействия внутри государства, гражданского общества и частного сектора и между ними. Это способ, с помощью которого общество самоорганизуется для принятия и выполнения решений, обеспечивая при этом взаимопонимание, согласие и осуществление практических мер. Он включает в себя механизмы и процессы, с помощью которых граждане и группы формулируют свои интересы, регулируют свои разногласия и реализуют свои законные права и обязанности. Это нормы, институциональные структуры

17. Наиболее актуальным вкладом в исследование вопросов управления являются опубликованные заявления об институциональных и технических аспектах управления и их взаимозависимости, а также реалиях, охватываемых этими аспектами, которые являются также главным источником для разработки показателей управления<sup>13</sup>. Резюмируя работу ученых и международных организаций, основные компоненты институционально-политического аспекта управления можно свести к следующим (данные формулировки не являются исчерпывающими):

- **Верховенство права**

Независимость судебной власти; справедливость, честность, обеспечение законности и оперативность функционирования судебной системы/ соблюдения надлежащего процесса; справедливость, честность и компетентность полицейских сил; уважение закона гражданами и государственными органами власти; и равенство граждан перед законом.

---

и практические методы, которые устанавливают границы и дают стимулы для деятельности частных лиц, организаций и фирм. Управление, включая его социальные, политические и экономические аспекты, осуществляется на каждом уровне деятельности человека, будь то домашнее хозяйство, деревня, муниципалитет, государство, регион или земной шар». — UNDP and the European Commission, *Governance Indicators: A User's Guide* (New York and Luxembourg, 2004).

Европейская комиссия: «Управление касается способности государства служить своим гражданам... Под управлением понимаются нормы, процессы и модели поведения, посредством которых формулируются интересы, распределяются ресурсы и осуществляются властные полномочия в обществе. В данном контексте главным вопросом является способ осуществления государственных функций, распределения государственных ресурсов и реализации государственных распорядительных полномочий... Несмотря на свой открытый и широкий характер, управление является обстоятельной и практической концепцией, касающейся самых базовых аспектов функционирования любого общества и политических и социальных систем. Его можно охарактеризовать как основную черту стабильности и эффективности функционирования общества. — *Communication on Governance and Development*, October 2003 (COM (03) 615). Всемирный банк: «Мы определяем управление как традиции и институциональные структуры, посредством которых властные полномочия в стране осуществляются на общее благо. Оно включает в себя i) процесс, посредством которого власть предрасполагающие подбираются, контролируются и заменяются, ii) потенциал правительства в плане эффективного управления своими ресурсами и реализации продуманных стратегий и iii) уважение гражданами и государством институтов, которые регулируют экономическое и социальное взаимодействие между ними». — World Bank Institute (2004), available at <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PSGLP/0,,menuPK:461645~pagePK:64156294~piPK:64156292~theSitePK:461606,00.html#Story2>.

<sup>13</sup> Отдельные институциональные и технические компоненты управления, несмотря на различия в их содержании и конечных итогах, являются либо должны являться взаимосвязанными и интегрированными в процесс управления в целях достижения полезных для государства результатов. Имеет значение результативность каждого компонента в отдельности, поскольку она позволяет решать конкретные ключевые проблемы социальной жизни (например, обеспечение справедливого обращения до суда, предоставление государственных услуг для уязвимых слоев населения, соблюдение ответственности по контрактам, проведение легитимных выборов в органы власти), однако для содействия эффективному управлению обществом и укреплению социального доверия правительству индивидуальных показателей результативности недостаточно и они должны быть увязаны с другими компонентами и являться частью слаженного единства государственных действий.

- **Выражение мнений и подотчетность**

Права человека, гражданские (гендерные) и экономические свободы, свобода средств массовой информации, политические права и институты (например, свободная и справедливая избирательная система), открытая и инклюзивная демократия, репрезентативный и чутко реагирующий законодательный процесс, исполнительные законодательные институты, межправительственные отношения, транспарентность/доступ граждан к общественной информации, институциональные структуры и практические методы, предназначенные для борьбы с коррупцией/обеспечения подотчетности, институциональные структуры и практические методы, основанные на участии граждан.

- **Распорядительные качества**

Экономические (финансовые, трудовые, торговые, таможенные) нормативные положения, положения о правах интеллектуальной собственности, административные положения и процедуры.

18. Основными компонентами технико-административного аспекта управления являются следующие:

- **Социальная система когнитивных убеждений и технологий**

Качество информационных систем, научных знаний и технологических платформ; институты научных исследований и разработок, университеты и технические учебные заведения.

- **Государственные финансы**

Структура налоговых и бюджетных систем, эффективность налоговой администрации, управление государственными расходами, баланс между государственными доходами и расходами.

- **Государственная политика и государственно-административная деятельность**

Возможности планирования и анализа и разработки политики, качество участия граждан в процессе формирования политики, согласованность и последовательность политики, качество бюрократического аппарата (нормы, организация, процессы, профессиональные навыки персонала), разработка систем «электронного правительства», разработка директивных мер и стратегий в отношении информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и «электронной системы управления» в целях интеграции гендерных аспектов, качество систем оценки и проверки, управление кадровыми ресурсами и этика государственной службы.

19. В дополнение к этим структурным элементам важную роль в деле обеспечения эффективных и социально значимых показателей деятельности играют «нематериальные» факторы управления, или поведенческая динамика, которая дает государственным, частным и социальным субъектам, ответственным за принятие решений, возможность соглашаться при обсуждении, определении и осуществлении процесса управления<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Meredith Edwards and Robyn Clough, "Corporate governance and performance: an exploration of the connection in a public sector context", Issues Paper No. 1, Corporate Governance ARC

### III. Результаты общегосударственной деятельности

20. Под результатом подразумевается конечный итог причинно обусловленного процесса либо взаимодействия цепи причинных факторов (вводимые ресурсы, мероприятия и отдача), обозначающий наблюдаемое или поддающееся измерению изменение состояния той или иной социальной ситуации. Поэтому то, что необходимо понимать под результатом общегосударственной деятельности или результатом общегосударственной значимости, относится к понятию причинной обусловленности или эффективности взаимодействия на правительственном и общегосударственном уровнях, т.е. к конкретным четким условиям, при которых деятельность правительства либо процесс управления позволяют получить ожидаемые последствия или результаты, имеющие значение для граждан. В последние годы в связи с уделением пристального внимания обеспечению экономически эффективной деятельности правительств выдвигается ограниченная и даже односторонняя концепция эффективности взаимодействия на правительственном или общегосударственном уровнях. Такое развитие событий способствует актуализации преимущественно технического представления об эффективности, понимаемой как причинно обусловленная приемлемость действий и инструментов правительства для достижения желаемых экономических и социальных целей без необходимости проследить причинно-следственные связи и увязывать их воздействие с институциональными и политическими компонентами принимаемых мер. В лучшем случае такие компоненты рассматриваются как элементы контекста, в котором развиваются причинно-следственные связи.

21. Результат общегосударственной деятельности — это техническое понятие, которое является фундаментальным и правильным, но ограничивается государственными делами, поскольку эффективность общегосударственной деятельности охватывает институциональные и политические компоненты, которые имеют ценностный характер. Социальная эффективность деятельности правительства или многосторонней системы управления определяется тем, чего она достигает, а также тем, как она это делает, другими словами, производимыми ею результатами и характеристиками процесса, в ходе которого эти результаты достигаются. Важно, что деятельность правительства и/или системы управления приводит к желаемым социальным итогам и устранению в социальных ситуациях нежелательных и вредных элементов. Принося такой социальный эффект, деятельность правительства и многосторонней системы управления позволяет в то же время сохранить и закрепить основные ценности и принципы демократического государства и справедливой и спокойной организации социальной жизни. Помимо содействия достижению желаемых социальных итогов, демократические ценности, которые соотносятся с деятельностью государственной системы управления и разделяются гражданами, необходимы также для обеспечения эффективности взаимодействия на общегосударственном и правительственном уровнях.

22. Процесс имеет столь же важное значение, что и производимый результат. Условием обеспечения эффективности общегосударственной деятельности является наличие технической компетентности и политической легитимности.

---

Project (Canberra, University of Canberra, 2005), available at [https://docs.google.com/viewer?url=http://www.canberra.edu.au/corpgov-aps/staff/EdwardsM\\_CVwithPubs\\_02-06.pdf&pli=1](https://docs.google.com/viewer?url=http://www.canberra.edu.au/corpgov-aps/staff/EdwardsM_CVwithPubs_02-06.pdf&pli=1)

Таким образом, результат общегосударственной деятельности — это конечный итог действий правительства или процесса управления, который является достоверным как в техническом (финансовом, аналитическом, технологическом, управленческом), так и институциональном отношении. Результаты, получаемые правительством и/или многосторонней системой управления в решении общественных проблем, вряд ли могут рассматриваться и признаваться в качестве эффективного решения той или иной государственной проблемы или в качестве действительного результата общегосударственной значимости, в случае посприятия фундаментальных ценностей демократических отношений между системой государственного управления и гражданами (законы, права, свободы, равное обращение, инклюзивность, гражданское участие, транспарентность, подотчетность).

23. Причина этого заключается в том, что их подрыв вызовет общественную критику и приведет к отвержению выбранной политики и итогов ее проведения и, по всей видимости, станет толчком для возникновения других (еще более серьезных) проблем, которые сделают предполагаемое решение проблемы хрупким и эфемерным.

24. В целом, под результатом общегосударственной деятельности надо понимать конечный итог демократического и технически обоснованного причинно обусловленного процесса, признаваемый гражданами, которые отмечают, что та или иная нежелательная или неприемлемая социальная ситуация действительно изменилась и что демократические политические ценности также поддерживаются. В этом отношении в определение результатов общегосударственной деятельности разумно включить одновременно «политические показатели» и «демократические показатели»<sup>15</sup>.

25. Согласно широко распространенным методам и практике анализа политики, составления бюджетов и оценки, еще одной характеристикой результата общегосударственной деятельности является то, что он связан не только с конечным итогом единичных мероприятий, проводимых в рамках той или иной отдельной государственной организации, политики, программы или службы. В противовес этому распространенному представлению, которое ведет к усилению фрагментированности регламентирующей деятельности правительств, разумным результатом общегосударственной значимости является совокупный результат, который сводит воедино индивидуальные итоги осуществления правительством отдельных стратегий и программ, а также итоги деятельности частных и социальных субъектов. Социальное равенство, социальное обеспечение, общественный порядок, развитие человеческого потенциала, качество городской окружающей среды, национальная экономическая стабильность и конкурентоспособность, физическая инфраструктура и информационно-коммуникационные технологии, демократический режим, справедливая судебная система — все это общественные ситуации самой серьезной общегосударственной значимости, которые являются, по сути дела, совокупным результатом, подбивающим итоги осуществления когерентного количества эффективных индивидуальных государственных стратегий, частных инициатив и гражданских акций.

<sup>15</sup> OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Policies and Services* (Paris, OECD Publishing, 2009).

26. Важно также помнить о «субъективном» аспекте результата общегосударственной деятельности, который представляет собой не только эмпирический социальный факт, но и предполагает оценочное суждение граждан о социальных итогах. На их суждение особенно влияет та степень убедительности и доверия («социальная репутация»), которой добились представители органов власти и директивных структур системы управления по экономическим вопросам и вопросам гражданского общества в ходе осуществления своей политической карьеры и восхождения по социальной лестнице.

27. Важным аспектом результатов общегосударственной деятельности является доверие. Доверие может иметь важное значение для достижения успешных результатов общегосударственной деятельности, но может быть и завоевано благодаря достижению успешных результатов общегосударственной деятельности. Хотя степень доверия в том или ином конкретном обществе нередко зависит от традиций, ценностей и структур, дальнейшему повышению степени доверия внутри общества могут способствовать политические и правовые структуры современных политических систем. Свободно избираемое правительство может пользоваться более высокой степенью доверия в том плане, что политика будет осуществляться с учетом предпочтений и ценностей, которыми руководствуются граждане. Точно так же неполитизированная бюрократия может способствовать повышению доверия к уровню технической компетенции, а справедливая правовая система может обеспечить возможность наличия не только вертикального, но и горизонтального доверия — между взаимодействующими внутри общества индивидуальными субъектами. Доверие к процессу предоставляет правительству время, необходимое для достижения результата. Получение успешного результата общегосударственной деятельности способствует повышению степени доверия к правительству и может содействовать дальнейшему расширению временных горизонтов общества, позволяя правительству заниматься все более долгосрочными направлениями политики.

28. Таким образом, хотя результаты общегосударственной деятельности, как упоминалось выше, являются совокупными итогами осуществления различных стратегий, инициатив и действий, они являются также суммарными по времени итогами. Общество заинтересовано в устойчивых результатах общегосударственной деятельности, которые стабилизируют их ожидания по времени и вызывают некоторую степень определенности, предсказуемости и последовательности. Правительства разделяют эту заинтересованность, поскольку устойчивые результаты общегосударственной деятельности способствуют укреплению доверия к правительству, что способствует устойчивости управления. Наряду с ожиданием эффективных результатов общегосударственной деятельности правительства обладают инструментами более активного обеспечения устойчивых результатов посредством адаптивного обучения. Тщательный мониторинг и постоянная оценка государственной политики на протяжении всего цикла ее осуществления позволяет адаптировать эту политику к изменяющимся внешним обстоятельствам или сразу учитывать обнаруживаемые внутренние недостатки этой политики. Даже сам акт причастности к такой деятельности может способствовать созданию подобия эффективности, благодаря которому правительство может получить больше времени для достижения желаемого результата.

#### IV. Показатели управления и оценка

29. Показатели управления вырабатываются и используются для различных целей рядом институтов: международными донорами, частными учреждениями, группами мониторинга (национальными и международными сетевыми объединениями НПО) и учеными, различные мнения и ожидания которых в отношении различных государственных проблем способствуют совершенствованию методов и содержания систем оценки управления<sup>16</sup>. Хотя показатели должны определять уровень легитимности, потенциала и эффективности многостороннего процесса управления в отношении того, может ли он регламентировать жизнь общества и вести его к достижению предпочитаемых им целей, большинство принятых и признанных показателей (например, показатели Всемирного банка, показатели качества работы правительства) характеризуют уровень легитимности, потенциала и эффективности правительств в отношении их способности регламентировать и направлять, а не сам процесс управления.

30. Эта позиция вполне корректна, поскольку участие правительства в управлении будет недостаточным и контрпродуктивным без качественного решения институциональных, политических и технических вопросов. Институциональная слабость и/или технически низкий уровень компетенции правительства не содействует, а препятствует обеспечению легитимности и эффективности процесса управления. Однако эта позиция будет неполной и даже неточной, если, делая упор на конкретных институциональных структурах, нормах и потенциале правительства, она не будет подчеркивать конкретные элементы многостороннего процесса управления. Необходимо устранить этот перекокс, для того чтобы подчеркнуть соответствующие элементы и условия, делающие взаимоотношения между правительством и гражданами возможными и продуктивными. Это относится ко всему процессу, в ходе которого определяется содержание управления (например, правила доступа, диалог и формирование консенсуса между участниками и проявление участниками гражданской ответственности частным образом и в социальном контексте). Это применимо также к элементам и условиям, делающим участие граждан в процессе управления возможным и продуктивным. Сюда можно включить аспекты, касающиеся, в частности, реального наличия и качества (государственная подотчетность и технические знания) государственно-частных партнерств, государственно-частно-общественных партнерств, политических сетевых структур и мероприятий по выявлению общественного мнения.

31. Что касается вопроса о (новых) показателях управления, то в отношении партнеров правительства — граждан, частного сектора и гражданских организаций — мало сделано для того, чтобы оценить их вклад в определение и использование содержания управления. Поэтому на данном этапе необходимо уделять больше внимания специфическим атрибутам системы управления, а не только атрибутам правительства. Это предполагает применение показателей, касающихся следующих аспектов: наличие, единообразие и потенциал социальных «самоорганизующихся межорганизационных сетевых структур»<sup>17</sup> в конкретном обществе; жизнеспособность частных фирм и степень их социаль-

<sup>16</sup> The 2007 UNDESA/DPADM working paper *Public Governance Indicators: A Literature Review* (ST/ESA/PAD/SER.E/100) is a well-informed and worthwhile summary.

<sup>17</sup> R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Open University Press, 2007).

ной ответственности; развитие третьего сектора (и прочность социального капитала); и, в особенности, прежде всего качество и эффективность их участия в принятии государственных решений и публичные и технические аспекты работы правительства, которые способствуют взаимодействию внутри общества. В нижеследующих трех пунктах в сжатом виде описываются три индекса, имеющие важное значение для оценки системы управления, — Всемирного банка, ПРООН и Фонда Ибрахима.

### **Всемирный банк**

32. С учетом трех компонентов применяемого им определения системы управления Всемирный банк предлагает набор из шести совокупных показателей или групп показателей, получаемых из 313 индивидуальных показателей, которые поступают из 35 отдельных источников данных, готовятся 33 институтами, разбросанными по всему миру, и основываются на субъективных представлениях граждан и заинтересованных сторон (опросы и обследования) о качестве и эффективности систем управления в 212 различных странах. Набор показателей, применяемая методология и итоги оценки были опубликованы в серии из девяти докладов под названием “Governance Matters” («Вопросы управления»), выпущенных в период 1996–2009 годов<sup>18</sup>. В разделах «Транспарентность и подотчетность» и «Политическая нестабильность и насилие» обобщаются показатели, касающиеся процесса, в ходе которого избираются, контролируются и меняются органы власти. В разделах «Эффективность работы и правительства» и «Качество нормативно-правовой базы» сведены показатели, касающиеся потенциала правительства и его бюрократического аппарата в отношении разработки и проведения разумной политики, распоряжения государственными ресурсами и содействия повышению эффективности деятельности и роли частного сектора. И наконец, две группы показателей под названием «Верховенство права» и «Борьба с коррупцией» используются для определения степени соблюдения гражданами и органами власти тех норм, которые регулируют их поведение и взаимодействие. Хотя методология Всемирного банка не в полной мере была подвергнута оценке (даже с учетом того, что идет ее детальное обсуждение), именно определение понятия «управление» вызывает наибольшую критику, поскольку считается, что оно имеет такой же широкий характер, как и любое определение «политического режима» или «политики»; охватывает проблемы доступа и проблемы осуществления государственной власти; смешивает вопросы, касающиеся политической легитимности органов власти, с вопросами, касающимися их потенциала в отношении эффективного управления жизнью общества и ее регламентирования; и, в конечном итоге, сохраняет представление об управлении как о правительстве, заинтересованном, главным образом, в показателях экономического роста.

### **Программа развития Организации Объединенных Наций**

33. Вместо разработки своих собственных показателей управления (хотя показатели развития человеческого потенциала сохраняют свою актуальность и известны во всем мире) ПРООН ставит своей задачей оказывать консультативную помощь тем, кто интересуется вопросами управления, в определении источников оценочных данных и в их надлежащем использовании. Публикация

<sup>18</sup> Available at <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>.

“Governance Indicators: A User’s Guide” («Показатели управления: руководство для пользователей»)<sup>19</sup> помогает заинтересованным лицам правильно и осознанно пользоваться огромным количеством различных показателей управления, подготовленных государственными, частными и научными учреждениями и организациями гражданского общества (337), и итоговыми данными их различных оценок, посвященных конкретным компонентам процесса управления. Тем не менее, как можно видеть из данных, размещенных на ее портале оценки управления (ПОР)<sup>20</sup>, ПРООН обозначила 16 тематических групп, называемых «сферами управления», по которым классифицируются результаты анализа систем управления, содержащиеся в опубликованных докладах 337 учреждений, проводящих такой анализ в соответствии со своей собственной методологией. Сюда входят следующие сферы управления: гражданское общество, конфликты, коррупция, демократия, электронная система управления, избирательные системы, управление и гендерные аспекты, управление и Цели развития тысячелетия (ЦРТ), права человека, отправление правосудия, управление землепользованием, местное управление и децентрализация, средства массовой информации, парламент, политические партии и государственно-административная деятельность.

#### **Индекс Фонда Ибрахима<sup>21</sup>**

34. Первоначально этот индекс разрабатывался совместно с Гарвардским университетом (2007 год), но его нынешнее четвертое издание является в основном результатом труда африканских ученых, целью которого является оценка африканских национальных систем управления на основе 57 критериев. Эти критерии используются для проведения анализа, основанного в первую очередь на качестве государственных услуг, предоставляемых гражданам правительствами и негосударственными субъектами, и ориентированы конкретно на достижение результатов. Каждый критерий, входящий в состав индекса, взвешивается и масштабируется в целях обеспечения стандартизации и пропорционального воздействия на общие результаты анализа.

35. Этот индекс призван стать инструментом, позволяющим гражданам, государственным органам власти и их партнерам оценивать прогресс в сфере управления, а также стимулировать конструктивное обсуждение вопросов, касающихся эффективности деятельности. Критерии в нем разбиты на следующие пять важнейших категорий, которые, как считается, определяют основные обязательства государства перед своими гражданами: безопасность и верховенства права, принцип участия и права человека, устойчивые возможности экономической деятельности и развитие человеческого потенциала.

36. Термин «анализ управления» подразумевает решение более трудных задач, нежели просто оценка действий правительства. С одной стороны, эти трудности проистекают из подразумеваемой сложности процесса принятия решений, о которой говорят во время обсуждения вопросов управления. «Такой подход в гораздо большей степени ориентирован на понимание процесса принятия государственных решений как деятельности в участием многих заинтересованных сторон, а не только правительства и, скорее, как «запутанного»

<sup>19</sup> ПРООН и Европейская комиссия (2004 год — первое издание, 2007 год — второе издание).

<sup>20</sup> [http://www.gaportal.org/search\\_organizations](http://www.gaportal.org/search_organizations) and <http://www.gaportal.org/areas-of-governance>.

<sup>21</sup> <http://www.moibrahimfoundation.org/en/section/the-ibrahim-index>.

процесса переговоров, нежели последовательности четких и определенных событий»<sup>22</sup>. С другой стороны, управление относится не к эффективному внутреннему регулированию работы той или иной организации, а, скорее, к успешному достижению конечных результатов, которые имеют значение для внешних заинтересованных сторон. Другими словами, используемые критерии и процедуры анализа должны обеспечивать: а) разумную степень причинной обусловленности между проводимой политикой и получаемыми результатами, что, если говорить о конечных итогах, не всегда вполне очевидно; и б) приемлемую степень согласия в отношении используемого метода со стороны социальных субъектов, сетевых структур и заинтересованных сторон, которые это затрагивает в первую очередь.

37. Прежде чем давать оценку собственно системе управления, необходимо иметь четкое представление о том, из чего состоит качественное управление. Кроме того, поиску и определению показателей должно предшествовать установление критериев, которые предполагается использовать, а не наоборот. В противном случае можно поддаться искушению проводить анализ на основе того, что легче поддается измерению, а это, как правило, совпадает с наиболее поддающимися количественному определению показателями. Проблема с предпочтением количественного анализа сферы управления заключается в том, что его результаты, как правило, получают неполное или поверхностное толкование. Следовательно, чтобы избежать этой опасности, необходимо пользоваться качественными инструментами анализа.

38. При отборе показателей управления следует учитывать следующие критерии:

- а) социальное воздействие и связь с волнующими граждан вопросами, далеко выходящими за пределы административного контроля задачами или инструментальными интересами административных органов;
- б) вклад в расширение публичных дебатов в тех или иных конкретных институциональных условиях;
- в) позитивные последствия для возможностей коллективного обучения в плане решения сложных социальных проблем;
- г) вклад в повышение прозрачности и подотчетности государственных органов власти;
- е) разумная степень многофакторности, т.е. достаточная причинная обусловленность между анализируемой политикой или решениями и полученными результатами.

39. При оценке сферы управления необходимо избегать двух типичных проблем. Первая из них касается разбросанности и несосредоточенности, что в обоих случаях ведет к использованию весьма разнородных критериев различной относительной значимости. Вторая заключается в попытке найти единый нормативный критерий, который может служить основой для анализа государственной политики любого типа. Сложный характер этого вида анализа предполагает использование ряда критериев, а не единственный нормативный

<sup>22</sup> Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F.M. Koppenjan, eds., *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (London, Sage, 1997) and Rhodes, *Understanding Governance*.

принцип. В любом случае, как можно видеть из вышеприведенного обсуждения, применяемые показатели должны предусматривать использование соответствующих критериев, т.е. критериев, связанных с реальными или потенциальными результатами, вытекающими из конкретной политики и решений, а также критериев, связанных с процедурами, используемыми для выработки, утверждения и осуществления вышеупомянутых политики и решений.

40. При определении надежных показателей для анализа сферы управления в современных обществах следует, как правило, пользоваться следующими критериями, перечень которых не носит исчерпывающего характера:

a) учет государственных интересов или степень того, насколько проводимая политика отвечает государственным интересам, а не ориентирована на взимание «ренты» и свободы от влияния заинтересованных сторон;

b) достижение четко поставленных целей или применение общепризнанных норм и стандартов в том или ином конкретном секторе государственной политики;

c) эффективность, т.е. степень того, насколько в политике находит отражение проблема распределения дефицитных ресурсов, решение которой приносит высокую социальную отдачу;

d) устойчивость политики;

e) справедливое и беспристрастное обращение с гражданами и соблюдение законности;

f) демократический процесс принятия решений и вовлечение граждан и заинтересованных сторон;

g) уважение принципа многообразия и обеспечение социальной инклюзивности и равенства (возможностей, использования, расходов, доступа и конечных результатов) для неблагополучных групп населения.

41. И наконец, следует подчеркнуть, что анализ сферы управления никоим образом не является механическим или автоматическим процессом. Как бы хорошо ни были определены задачи такого анализа, необходимо, чтобы для получения показателей исследователи проводили аналитическую работу, предусматривающую: a) взвешенный учет различных сопутствующих обстоятельств; b) помещение результатов в их соответствующий институциональный контекст; c) выявление полезных и обоснованных последствий для обстоятельного и широкого публичного обсуждения и обеспечения надлежащей подотчетности; и d) уменьшение опасности манипулирования и поощрение социального обучения. Для достижения этих целей можно рекомендовать определить институциональные механизмы, способные давать разумные и независимые оценки.

## **V. Управление и государственно-административная деятельность**

42. Необходимым условием для того, чтобы система государственного управления приносила результаты, является наличие таких институциональных и технических компонентов государственно-административной деятельности,

как ее организационная структура, оперативные процессы, методы управленческой работы и навыки аналитико-операционной работы государственных служащих, а также их добросовестность и готовность подчиняться нормативным положениям и справедливо обращаться с гражданами. По этой причине процесс управления может оказаться политически сомнительным и социально неэффективным в том случае, если на качестве государственно-административной деятельности будет сказываться наличие серьезных институциональных, когнитивных и организационных пороков. Именно поэтому сохраняется настоятельная необходимость в административном реформировании повсеместно всех правительственных органов. Если в некоторых странах еще только предстоит создать нормальный бюрократический аппарат, то в других странах необходимо за счет использования управленческих методик укреплять и поддерживать экономически эффективные и весьма действенные государственно-административные органы. Кроме того, с учетом возникновения условий для новых форм управления, которые требуют, чтобы государственно-административные органы были более открытыми, более близкими, готовыми к сотрудничеству, а также транспарентными и подотчетными, необходимы новые административные механизмы и даже новый менталитет государственных служащих. Для реализации и стандартизации этих новых административных подходов необходимо и полезно использовать соответствующие системы ИКТ.

43. В своем стремлении ориентировать сферу управления на достижение результатов, что предполагает необходимость руководствоваться при планировании их работы трезвым расчетом, организации государственного сектора во многих случаях неизбежно сталкиваются с напряженностью. Эта напряженность, которая подразумевает, что каждый раз в ходе осуществления государственной политики и предоставления государственных услуг институциональные и технические факторы переплетаются между собой, возрастает в тех случаях, когда старшие руководители должны соотносить между собой иерархические и горизонтальные взаимоотношения во всех государственных учреждениях, которые необходимы для межведомственного сотрудничества по меньшей мере в решении сложных и взаимосвязанных вопросов политики, справиться с которыми какому-либо учреждению самостоятельно нелегко. Однако основная напряженность возникает в тех случаях, когда государственные учреждения должны взаимодействовать и сотрудничать в ходе осуществления какого-либо конкретного процесса управления с хозяйственными и гражданскими организациями, которые могут обладать различными и даже противоположными интересами, полномочиями, ресурсами, информацией и знаниями. С административной точки зрения, наиболее трудная проблема в отношении управления заключается в том, как скоординировать деятельность самостоятельных и взаимозависимых субъектов, которые участвуют в процессах принятия государственных решений, придерживаясь различных подходов в отношении решаемой государственной проблемы либо обсуждаемого государственного проекта, и как в ходе дебатов и переговоров привести их к принятию решения, которое отвечает государственным интересам и ценностям.

44. Напряженность будет еще более обостряться по мере того, как к решению совместных задач в государственном секторе будут привлекаться различные структуры, процессы и связи. Особенно это будет проявляться при разработке новых механизмов подотчетности. Отдел государственно-административной деятельности и управления развитием Департамента по экономическим и со-

циальным вопросам Организации Объединенных Наций (2007 год) выделил несколько проблем, с которыми предстоит столкнуться при решении вопросов подотчетности в условиях новой культуры управления<sup>23</sup>. В дальнейшем будет возрастать напряженность также между стратегией учета факторов риска и поощрением инновационных и адаптивных методов решения сложных задач в современном мире. Здесь некоторые учреждения государственного сектора столкнутся с проблемой напряженности между необходимостью обеспечивать соблюдение положений нормативно-правовой базы и необходимостью проявлять достаточную гибкость в отношении достижения конечных результатов. Учреждениям необходимо держать этот вопрос в поле зрения, с тем чтобы обеспечить правильный баланс. Другая линия напряженности пролегает между централизацией процессов во всех правительственных органах, что свойственно коллективным формам государственного управления, и делегированием исполнительных функций ведомственным учреждениям.

45. Хотя одного решения для всех случаев нет, системы государственно-административной деятельности, которые ориентированы на достижение результатов, должны включать в себя следующие составные элементы, «которые необходимо учитывать при установлении или пересмотре механизмов управления»: уверенное руководство, культура и коммуникация; соответствующие структуры комитетов управления; четкие механизмы подотчетности; всеобъемлющие системы учета факторов риска, обеспечения соблюдения и гарантий; стратегическое планирование, контроль за эффективностью деятельности и оценка; системы, основанные на гибких и изменяющихся принципах; и эффективное взаимодействие вне зависимости от организационных барьеров<sup>24</sup>. Эти элементы носят взаимосвязанный характер и различаются по способу своего использования в той или иной стране и в зависимости от размеров учреждений, структуры и законодательной основы. Важно, как эти элементы толкуются в контексте коллективных форм управления.

46. В эпоху «управления, ориентированного на эффективность деятельности»<sup>25</sup>, следует ожидать, что в системах государственно-административной деятельности будет внедряться методология оценки эффективности деятельности, которая прослеживает соответствие конечных результатов поставленным целям и их привязку к бюджетным планам и итогам финансового года. Как следствие, на государственные учреждения оказывается серьезное давление, с

<sup>23</sup> *Toward Participatory and Transparent Governance: Reinventing Government* (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. E.07.II.H.6). Возникнут следующие проблемы: увеличение числа конфликтов, касающихся вопросов подотчетности, то есть между подотчетностью, предусматривающей «отдачу» или эффективность деятельности, и подотчетностью перед многими заинтересованными сторонами; необходимость для государственных должностных лиц «все чаще выбирать, какую форму подотчетности предпочесть в данных обстоятельствах»; возрастание значения форм профессиональной или персональной подотчетности государственных должностных лиц; уменьшение влияния политической подотчетности; и усиление подотчетности политических представителей, «то есть мониторинг «системы подотчетности» по ее общим результатам и во всей полноте» (стр. 32–33).

<sup>24</sup> Более подробно по каждому из этих пунктов см. Australian Public Service Commission, *Building Better Governance* (2008), по адресу: [http://www.asc.gov.au/publications07/better\\_governance2.htm](http://www.asc.gov.au/publications07/better_governance2.htm).

<sup>25</sup> Geert Bouckaert, and John Halligan, *Managing Performance: International Comparison*. (Abingdon, Oxfordshire, and New York, Routledge, 2008).

тем чтобы усовершенствовать системы финансовой информации и другие системы. В то же время важно определять меры обеспечения эффективности, особенно показатели более низкого уровня, таким образом, чтобы они не сказывались на степени реагирования более сложных механизмов децентрализованного управления. Необходимо добиваться сбалансированности между обеспечением надлежащего уровня подотчетности и предоставлением третьим сторонам, выступающим в качестве поставщиков услуг, возможности проявлять определенную степень гибкости и четко реагировать на нужды своих клиентов<sup>26</sup>. И, наконец, без уверенного и последовательного руководства, в том числе на политическом уровне, вышеупомянутые желаемые результаты могут оказаться труднодостижимыми.

## VI. Вывод

47. Новый подход к проблемам управления, который является ключевой предпосылкой для демократизации в нынешних социальных условиях, требует проведения институциональных реформ, позволяющих сделать работу правительств открытой для участия граждан в процессе принятия государственных решений и, в частности, охватить тех граждан, которые в наименьшей степени подготовлены для такого участия либо участию которых препятствуют. Таким образом, с различным успехом правительства регламентируют и направляют жизнь своих обществ с помощью ассоциативных и сетевых механизмов в том, что касается ряда государственных вопросов, в частности, когда они сталкиваются со сложными социальными вызовами и проблемами и испытывают существенную нехватку ресурсов и возможностей для успешного их решения самостоятельно либо с использованием иерархических средств. Фактически, все чаще признается, что этапы принятия решений далеко не вмещают в себя масштабы участия граждан. Для более глубокого анализа вопроса об эффективном участии граждан в государственном управлении на этапах планирования, осуществления, контроля и оценки, а также в привлечении государственных должностных лиц к ответственности можно привести ряд примеров.

48. Институциональные реформы систем государственного управления должны не только предусматривать и поощрять участие граждан в различных стадиях процесса управления, но и учитывать усиление взаимодействия на общегосударственном уровне путем внедрения механизмов, не позволяющих правительствам оказаться заложниками интересов отдельных групп, что может подорвать их приверженность соблюдению государственных интересов. Потребуется также новые административные механизмы и практические методы, поскольку во многих случаях государственная политика и методы обслуживания будут предусматривать горизонтальные взаимосвязи и коллективное взаимодействие между государственными служащими, организациями гражданского общества, бизнесами и другими заинтересованными сторонами. Для того чтобы новый процесс управления стал легитимным, эффективным и социально приемлемым, необходимо сочетать использование навыков координации и технических возможностей сотрудников государственного сектора и обеспечение законности и транспарентности.

---

<sup>26</sup> См. Australian Public Service Commission, *Building Better Governance* (2008), по адресу: [http://www.asc.gov.au/publications07/better\\_governance2.htm](http://www.asc.gov.au/publications07/better_governance2.htm).