



**Комитет экспертов по государственному
управлению**

Тринадцатая сессия

7–11 апреля 2014 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня*

**Трансформирование государственного управления
в целях устойчивого развития**

**Укрепление потенциала в области управления
устойчивым развитием на национальном и местном
уровнях**

Записка Секретариата

Настоящий документ препровождается в соответствии с программой работы, предложенной в связи с повесткой дня тринадцатой сессии Комитета экспертов по государственному управлению (см. E/C.16/2014/1). Подготовку этого документа осуществила Наджат Заррук. Содержание документа и высказанные в нем взгляды принадлежат автору и никоим образом не являются выражением мнения Организации Объединенных Наций.

* E/C.16/2014/1.



Укрепление потенциала в области управления устойчивым развитием на национальном и местном уровнях

Резюме

Среди результатов глобальных дискуссий, посвященных инициативе Организации Объединенных Наций по составлению повестки дня в области развития на период после 2015 года, выделяются, во-первых, мнение о том, что задержки или трудности с достижением Целей развития тысячелетия объясняются недостатками в управлении и нехваткой навыков и способностей, особенно на уровне институтов и государственно-административных структур, а во-вторых, сложившийся к настоящему моменту глобальный консенсус по поводу того, что трансформация управления является и приоритетом для устойчивого развития, и самоценной задачей.

Чтобы трансформировать управление и настроить его на служение устойчивому развитию, сегодня просто обязательно добиваться появления на всех уровнях нового представления о наращивании потенциала, особенно у развивающихся стран, стран, где осуществляется переход к демократии, стран, переживающих или переживших конфликт, и стран с ограниченным доходом. В самом деле, наращивание потенциала — если оно хорошо очерчено, построено на уважении к основополагающим принципам, опирается на сильное, энергичное, умелое и этичное руководство, регулируется целостной национальной стратегией, ориентируется на «новое государственное управление» (основанное на партиципативном, инклюзивном, итеративном подходе и настроенное на полезность гражданам, на предоставление услуг и на устойчивое развитие), берет за образец удачные наработки и задействует наиболее подходящие возможности для сотрудничества, партнерства и международной солидарности — может становиться ключом к трансформации управления и обеспечению его добросовестности, повышению компетентности, стимулированию профессионализма и активизации участия граждан, т. е. положительно сказываться и на демократии, и на развитии. В данной связи предлагается типовая «дорожная карта», которую можно применять как на общенациональном, так и на местном уровне, учитывая при этом институциональную среду, проявления специфики, роли, функции и обязанности, имеющиеся возможности, а также преследуемые цели или искомые результаты. Некоторые участки являются критически значимыми с тематической точки зрения: так, устойчивая урбанизация требует энергичного и этичного руководства, хорошего планирования, правильного управления и вовлеченности всех заинтересованных сторон.

I. Введение

1. Международным сообществом отмечен прогресс в области человеческого, экономического, социального, технологического и экологического развития, который вызван не только «сочетанием экономического роста, политических мер, участия гражданского сообщества и общемировой приверженности Целям развития тысячелетия»¹, но и научно-техническими достижениями, а также появлением нескольких «игроков», которые оказались вовлеченными в динамику роста и развития наряду с государствами.

2. Притом что сегодня многие страны демонстрируют процветание, динамизм и конкурентоспособность на всех уровнях, международная, региональная, национальная и локальная обстановка, наблюдаемая нами в последние годы, предстает изобилующей переменами и отмечающейся крайней сложностью для всех государств, принадлежащих к международному сообществу: глобализация или либерализация с их неоднозначным влиянием на судьбы государств, многомерные кризисы, беспрецедентный рост проявлений недовольства (принимающих форму демонстраций, забастовок, восстаний и «сидячих» протестов²), воздействие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и появление социальных сетей, экологические проблемы — не говоря уже о крупных затруднениях, вызываемых скудостью финансовых ресурсов или проявлениями расточительства, бесхозяйственности и коррупции. То, что мы наблюдаем, — это прежде всего реальный кризис доверия к государственной службе, особенно в том, что касается пробелов в сфере управления, огромной нехватки навыков и способностей на общенациональном и местном уровнях, добросовестности и этичности, прозрачности, действенности, эффективности, результативности, предоставления услуг и их качества, а также вовлечения граждан³.

3. Многочисленные дискуссионные документы объективного и всеохватного характера, появившиеся по инициативе Организацией Объединенных Наций⁴,

¹ *Новое глобальное партнерство: искоренение бедности и преобразование экономик посредством устойчивого развития. Доклад Группы видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года*, Организация Объединенных Наций, май 2013 года. В дальнейшем именуется «докладом Группы видных деятелей высокого уровня».

² Для обществ, находящихся в поисках лучшего будущего, символическое значение приобретают общественные места: площадь Тахрир в Каире, майдан Незалежности в Киеве.

³ Согласно докладу Группы видных деятелей высокого уровня, ситуация в некоторых арабских странах высветила важность преодоления недостатков в сфере демократического управления на национальном и субнациональном уровнях для обеспечения легитимности политики в области развития и для поддержки роста самостоятельности населения.

⁴ Сюда относятся:

- доклад Генерального секретаря, озаглавленный «Достойная жизнь для всех: ускорение достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и принятие дальнейших мер по осуществлению повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития после 2015 года» (A/68/202), 26 июля 2013 года;
- *Новое глобальное партнерство: искоренение бедности и преобразование экономик посредством устойчивого развития. Доклад Группы видных деятелей высокого уровня*;
- *Повестка действий в целях устойчивого развития: доклад, представленный Генеральному секретарю ООН, Совет лидеров Сети по поиску решений в целях устойчивого развития*, 6 июня 2013 года;

открывают для государств-членов беспрецедентную возможность, позволяя им включиться в дебаты относительно повестки дня в области развития на период после 2015 года и заняться формированием нового взгляда на устойчивое развитие. Крепкие институты и правильное управление признаются в качестве катализатора устойчивого развития — настолько, что применительно к этой повестке дня правильное управление приоритетно рассматривается международным сообществом как самоценная задача.

4. Как же наставить государства (и прежде всего страны, у которых до сих пор проявляются огромные недостатки и задержки в сфере человеческого и устойчивого развития и которые не только не выйдут на заданные показатели к 2015 году, но даже не располагают для этого структурной основой) на путь устойчивого развития? Как сделать государства демократическими, компетентными и конкурентоспособными? Как добиться того, чтобы государственный сектор вносил свой вклад в глобальную динамику структурных перемен и становился опорой трансформационных преобразований в интересах устойчивого развития? Почему и каким образом этому может способствовать укрепление институтов, сферы управления и имеющегося потенциала? Каков должен быть потенциал, позволяющий определять стратегии, планы и программы как на общенациональном, так и на местном уровне, осуществлять их, а также отслеживать и оценивать ход их реализации?

5. Таковы различные вопросы, на которые пытается ответить настоящий документ, причем акцент делается на три основополагающих момента:

- а) наличие глобального консенсуса относительно того, что выполнение управлением своей роли служит катализатором устойчивого развития и является самоценной задачей;
- б) наращивание потенциала как инвестирование в трансформацию управления;
- с) необходимость в новом взгляде на наращивание потенциала как на ключ к устойчивому развитию.

-
- доклад о ходе работы Рабочей группы открытого состава Генеральной Ассамблеи по целям в области устойчивого развития, 2013 год; UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, Statistics and Indicators for the Post-2015 Development Agenda, 2013;
 - Global Sustainable Development Report, 2013;
 - резолюция 66/288 под названием «Будущее, которого мы хотим», принятая Генеральной Ассамблеей 27 июля 2012 года;
 - документ, озаглавленный «Первоначальный вклад Генерального секретаря в работу Группы открытого состава по целям в области устойчивого развития» (A/67/634), 17 декабря 2012 года;
 - “Post 2015 Matrix on Governance”, United Nations Department of Economic and Social Affairs/Division for Public Administration and Development Management;
 - см. также United Nations Development Programme (UNDP), Consultation Report of the Global Thematic Consultation on Governance and the Post-2015 Development Framework, 2013.

II. Наличие глобального консенсуса относительно того, что выполнение управлением своей роли служит катализатором устойчивого развития и является самоценной задачей

6. Во всех заключениях и докладах, появляющихся в результате глобальных дискуссий по повестке дня в области развития на период после 2015 года, констатируется, что управление должно отныне числиться среди сил, способствующих устойчивому развитию; между тем управление в том виде, в каком оно наблюдается и практикуется сейчас, должно претерпеть подлинную трансформацию, чтобы отвечать на многочисленные вызовы, упоминавшиеся выше.

Место управления в повестке дня в области развития на период после 2015 года

7. Устойчивое развитие, к которому стремится международное сообщество, требует надлежащего управления в каждой стране (богатой или бедной), на местном, национальном и глобальном уровнях и во всех секторах общества. Такое управление является «важным средством для достижения трех других измерений устойчивого развития — экономического, социального и экологического, — но оно также является и самоцелью»⁵.

8. В общем, речь идет не только о преобразовании (трансформации) управления, но и о том, чтобы содействовать преобразовательному управлению. Это признано и одним из 10 приоритетных вызовов, связанных с устойчивым развитием⁵.

Трансформация управления: приоритетный вызов на пути к достижению устойчивого развития

9. Если в прошлом государство обладало «монополией» на принятие решений в сфере развития и на управление этой сферой, то в эпоху глобализации, либерализации и сетевых объединений государству приходится уже считаться со множественностью сторон, действующих и взаимодействующих в плоскости роста и развития (как то: частный сектор, органы местного самоуправления, гражданское общество, средства массовой информации, академическое сообщество, доноры). Фундаментальную и беспрецедентную значимость имеют цифровая революция и новые технологии: они играют принципиальную роль в том, что касается интеграции в мировую экономику и возрастания запросов всех слоев общества, которые должны участвовать в действующем у государств процессе принятия решений.

10. Вследствие этого в основу повестки дня в области развития на период после 2015 года следует заложить верховенство закона, уважение прав человека и индивидуальных и коллективных свобод, вовлеченность граждан, эффективное задействование всего круга участников и всего диапазона возможностей, в частности задействование женщин, поощрение прозрачности, подотчетности и эффективных и действенных институтов, а также мобилизацию необходимых ресурсов — как факторы, способствующие устойчивому развитию.

⁵ Повестка действий в целях устойчивого развития: доклад, представленный Генеральному секретарю ООН.

11. Управление многомерно: оно является неперенным условием достижения целей устойчивого развития, но при этом оно не менее значимо и как самодостаточная задача, чье выполнение позволяет людям взаимодействовать и осуществлять свои права⁶. Речь идет о преобразовательном управлении, которое, как правило, заставляет пересматривать механизмы распределения полномочий и регламентацию права на инициативу⁷ путем поощрения новых принципов, форм и процедур, наделяющих государство способностью производить требуемые изменения.

12. Вместе с тем такая трансформация не может происходить без наращивания потенциала людей, институтов и обществ на общенациональном и местном уровнях. Важным вкладом в реализацию этой глобальной повестки дня и непреходящей задачей, стоящей перед Организацией Объединенных Наций, является наращивание у государственно-административных структур такого потенциала, который позволяет им достигать целей этой повестки дня на международном, национальном и местном уровнях. При этом управление стало одной из центральных составляющих экономического и социального развития. Кроме того, оно связано с несколькими сторонами или различными аспектами нашей общей истории — с формированием и распространением ценностей, с созданием и распределением богатств, а также с появлением и укреплением институтов⁸, — что объясняет стратегическое место, занимаемое проблематикой наращивания потенциала.

III. Наращивание потенциала как инвестирование в трансформацию управления

13. Нехватка возможностей, позволяющих располагать на всех уровнях управления энергичными, прочными, эффективными и добросовестными институтами, остается одним из главных препятствий, мешающих развивающимся странам, особенно в Африке, встать на путь ускоренного роста и устойчивого развития⁹. Наличие потенциала является, по сути, неперенным условием правильного управления и предоставления услуг — что объясняет единодушный и консенсусный призыв международного сообщества к наращиванию потенциала. При этом нужно иметь в виду, что наращивание потенциала следует понятийно определить, что оно приведет к желаемым результатам только при учете определенного круга параметров и что сфера его охвата должна быть всеобъемлющей, распространяясь на все институты управления.

Наращивание потенциала: что это такое?

14. Определения, даваемые понятию «наращивание потенциала» (или «развитие потенциала»), бывают двух типов: узкие, которые строятся в основном вокруг укрепления организационных структур и квалифицированных кадров ли-

⁶ UNDP, Consultation Report of the Global Thematic Consultation on Governance and the Post-2015 Development Framework, 2013.

⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Governance in the 21st Century: Future Studies*, Paris, 2002.

⁸ Daniel Tarschys, “Wealth, values, institutions: trends in government and governance”, in OECD, *Governance in the 21st Century: Future Studies*, chap. 2.

⁹ Economic Commission for Africa (ECA), *African Governance Report II*, 2009.

бо вокруг технических и экономических аспектов, и более широкие, которые охватывают потенциал разных уровней, от личности до всего общества, и предусматривают разнообразие подходов, а что существенно — партиципативный подход⁹. Нарращивание потенциала определяется обычно как эндогенный процесс¹⁰, посредством которого общество (со всеми его составляющими) меняет свои правила, институты и образ жизни, увеличивает свой социальный капитал и совершенствует свою способность к реагированию, адаптации и самодисциплине¹¹. Оно призвано увязать развитие, происходящее на различных уровнях общества, в разных по своему размеру и охвату структурах и институтах, а также на разных стадиях самого процесса развития, равно как и добиться взаимной согласованности изолированных доселе подходов, таких как организационное развитие, развитие людских сообществ, системное развитие и устойчивое развитие, объединив их под одним обобщенным названием¹². Нарращивание потенциала способно привести к искомым результатам только в том случае, если оно осуществляется на трех взаимосвязанных уровнях — на уровне индивида, на уровне институтов и на уровне общества — и учитывает местную, национальную и международную конъюнктуру.

Основные принципы и отличительные черты действенного и эффективного наращивания потенциала

15. Как на национальном, так и на местном уровне развернуты разнообразные инициативы по наращиванию потенциала в сфере государственного управления, исходящие и от самих государств, и от ооновских организаций, и от доноров, и от множества других заинтересованных сторон. Однако для обеспечения действенности и эффективности таких инициатив наращивание потенциала должно быть эндогенным процессом, опирающимся на руководство на местах. Такой процесс требует широкого участия всех вовлеченных сторон, включая население, должен основываться на правильном управлении, которое совершенно необходимо для создания условий, благоприятствующих развитию и прогрессу страны, и происходит в первую очередь из-за искреннего стремления к переменам. Фундаментом и путеводной нитью любой программы наращивания административного потенциала должны являться как минимум следующие пять основных принципов: ответственное отношение к такой программе, ее состоятельность, обеспечение участия в ней, мобилизация общенациональных и местных ресурсов и процесс преобразований⁹.

Нарращивание потенциала: сфера охвата

16. Глобализация экономики вызывает у всех государств необходимость в действенных институтах и эффективном управлении. Для стран с формирующейся экономикой, развивающихся стран, стран, переживающих конфликт, стран с низким уровнем дохода, бедных стран и стран, находящихся в геогра-

¹⁰ См. Food and Agricultural Organization of the United Nations, *Corporate Strategy on Capacity Development*, 25 October 2010.

¹¹ European Centre for Development Policy Management, *Ressources: qu'est-ce que le renforcement des capacités?*, 9 juillet 2003, and *Approaches and Methods for National Capacity Building: Report of a Workshop, Maastricht*, 26–29 May 1998.

¹² Peter Morgan, “Capacity and capacity development: some strategies (note prepared for the Political and Social Policies Division of the Canadian International Development Agency)”, October 1998.

фически неблагоприятном положении, главный вызов заключается в том, как «способствовать такой культуре правильного управления, которая необходима для продуманного руководства экономикой, эффективного предоставления услуг и расширения прав и возможностей населения»⁹. Чтобы подключиться к глобализации и использовать ее лучшие возможности, преодолеть к 2015 году отставание в развитии человеческого потенциала, подготовиться к вызовам, возникающим в связи с различными аспектами устойчивого развития, а также разбираться в непростой и трудной обстановке и находить из нее выход, нужны такие институты и такое управление, которые отличаются прочностью, ответственностью, компетентностью, чуткостью, добросовестностью, энергичностью и способностью осуществлять преобразования и адаптироваться к новым способам управления. Поэтому любая стратегия наращивания потенциала должна иметь национальную грань и быть целостной, нацеливаясь на все институты управления¹³.

Наращивание потенциала государственных учреждений

17. Государство должно придавать основополагающее значение политическому диалогу и сотрудничеству между всеми государствами, а также поощрению развития трех фундаментальных опор, на которых строится Организация Объединенных Наций (мир и безопасность, права человека, развитие). Следует также обеспечивать, чтобы коллективное реагирование на вызовы и возможности, порожденные многочисленными и непростыми политическими, социальными и экономическими трансформациями, регламентировалось принципом верховенства закона.

18. В связи с этим среди учреждений, на которые должно быть нацелено наращивание потенциала, можно выделить те, которые воплощают государственную власть или ее составляющие, а именно органы законодательной, исполнительной и судебной власти, с одной стороны, и местные органы власти или управления, с другой.

Законодательная власть

19. Достигнут значительный прогресс с принятием конституций, где признаются место, полномочия и ресурсы, полагающиеся парламентам, которые играют во всем мире фундаментальную роль в таких вопросах, как законотворчество, контроль за действиями исполнительной власти, бюджетный контроль, оценка государственной политики, параллельная дипломатия и формирование сетей. Вместе с тем большинству развивающихся стран не удалось пока наладить правильное парламентское управление¹⁴, которое оказывало бы положительное влияние на развитие. Сильный, компетентный, профессиональный и располагающий усиленным потенциалом парламент не только становится воплощением демократии и верховенства закона, но и деятельно способствует выработке эффективной государственной политики, отвечающей ожиданиям в сфере развития, следит за выделением и рациональным использованием госу-

¹³ Soumana Sako and Genevesi Ogiogio, *Africa: Major Development Challenges and Their Capacity Building Dimensions*, African Capacity Building Foundation, Occasional Papers, No. 1 (цитируется по публикации: ECA, *African Governance Report II*, 2009).

¹⁴ Выражение, заимствованное из послания Короля Марокко по случаю пятидесятилетия марокканского парламента (Message du Roi du Maroc, S. M. Mohammed VI, à l'occasion de la commémoration à Rabat du cinquantenaire du Parlement marocain, 25 novembre 2013).

дарственных ресурсов при максимальном учете запросов граждан и вносит вклад во внедрение правильного управления на национальном и местном уровнях.

Исполнительная власть

20. Роль правительства состоит в осуществлении исполнительной власти, а именно в том, чтобы проводить в жизнь законы и формулировать и реализовывать государственные программы и государственную политику, отправляя при этом государственно-административные функции.

21. Вместе с тем, несмотря на похвальные реформационные усилия, государственно-административные структуры сталкиваются со множеством проблем в части потенциала, как то: слабость институтов, отсутствие лидерского начала и стратегического и оперативного управления, непривлекательность государственной службы¹⁵, необученность и непрофессионализм людских ресурсов¹⁶, бюрократизм, косность, консерватизм, инерция и абсентеизм, коррупция¹⁷, а также отсутствие у государственных служб настроенности на запросы граждан, на права человека и на конкретные результаты, прозрачности, инклюзивности и открытости для внешнего мира, а главное, подотчетности — не говоря уже о проблеме централизованности власти и ресурсов.

22. Государственно-административные структуры на национальном и местном уровнях призваны учитывать реальную обстановку во всей ее полноте и изменчивости, проявлять чуткость к тенденциям в государственном секторе, оправдывать ожидания населения, организовывать и предоставлять качественные услуги, справляться со сложностями, принимать во внимание фактор многообразия, становиться местом, где человеку хотелось бы работать и делать карьеру, добиваться большего с меньшими затратами, а главное, не вызывать никаких нареканий с этической точки зрения.

Судебная власть

23. Независимая судебная власть является непременным условием для функционирующей демократии и занимает одно из центральных мест в системе правильного управления. Независимость судебной власти «является фундаментом для верховенства права»⁹, а «доступ к правосудию и эффективность судебной власти служат факторами, содействующими развитию и правам человека»⁶. Положение же, в котором находится судебная система в большинстве развивающихся стран, делает ее настоящим препятствием для внедрения демократии, верховенства права и доверия к правителям, для привлечения инвестиций, а значит, и для развития. Главные недостатки на этих уровнях касаются, в ча-

¹⁵ John-Mary Kauzya, “Strategies for attracting and retaining the best talent in the public service in Africa: challenges and strategies”, in *Enhancing Professionalization of Human Resource Management in the Public Service in Africa: Capacity Building Workshop for Public Sector Human Resource Managers in Africa on “Strengthening Human Resource Capacities for the Achievement of the Millennium Development Goals and Africa’s Development”*, Cotonou, Benin, 12–16 April 2010.

¹⁶ Odette Ramsingh, “Overview of issues, challenges and prospects of effective management of human resources in the public service in Africa”, in *Enhancing Professionalization...* (см. сноску 15).

¹⁷ Najat Zarrouk, “L’éthique, la transparence, la responsabilisation, le professionnalisme et l’intégrité dans le service public”, in *Enhancing Professionalization...* (см. сноску 15).

стности, независимости юстиции, отсутствия квалифицированных, компетентных, трудолюбивых и добросовестных кадров (судьи, магистраты и другой специализированный персонал) достаточной численности, наличия и близости подходящей инфраструктуры, а также функционирования.

Местное самоуправление

24. Чтобы содействовать партиципативной демократии и личным и коллективным свободам, государства вооружаются системами и государственной политикой, которые нацелены на децентрализацию и деконцентрацию. Говоря о государственном строительстве мы привязываем его, по сути, к нации, которая едина, но уважает свое многообразие и является инклюзивной. Признание местного самоуправления и децентрализации¹⁸ означает глубокое и полномасштабное видоизменение государства, его власти, его полномочий и того, как оно управляет своим населением. Органы местного самоуправления сталкиваются как минимум с четырьмя типами вызовов, которые сказываются на любом процессе подготовки кадров и наращивания потенциала. Речь идет о демократии, о местной самоорганизации и местном общественном самоуправлении, о проблемах городского управления и о влиянии на благосостояние граждан, на борьбу с нищетой и на развитие. При этом данные вызовы находятся в зависимости от того, какова степень реальной и эффективной автономии органов местного самоуправления и каков их простор для маневра, особенно на ключевых участках развития (таких, как акты гражданского состояния, образование, здравоохранение, гигиена, санитария, жилье и жилищное строительство, а также транспорт и городская мобильность). Для достижения результатов необходимо, чтобы все деятели местного самоуправления работали сообща с центральным правительством.

Наращивание потенциала негосударственных институтов

25. В эпоху глобализации считается, что негосударственные субъекты, обычно именуемые также деятелями гражданского общества, «могут играть важную роль в консолидации и укреплении демократии. Они играют жизненно значимую роль в мобилизации и озвучивании социальных запросов, отстаивании прав человека, руководстве мероприятиями в области развития и содействии борьбе с нищетой»⁹.

26. В докладах, появившихся в результате глобальных дискуссий о повестке дня в области развития на период после 2015 года, акцентируется тот факт, что исходная причина задержек, отмечаемых в части человеческого и устойчивого развития, кроется в игнорировании многообразия, в оттеснении негосударственных субъектов на задний план при выработке и реализации программ, посвященных Целям развития тысячелетия, а также в нехватке у них потенциала. Так, у большинства развивающихся стран наблюдалась тенденция к формированию иждивенческих систем, позволяющих рассчитывать на всенаправленную техническую помощь: практически во всех областях у населения выраба-

¹⁸ Выражение «местное самоуправление» используется нами для обозначения отличных от государства органов, которым оно передало или делегировало полномочия и функции, относящиеся к задачам государственной службы, — будь то органы выборные (при децентрализации, когда появляются территориальные сообщества) или назначаемые (при деконцентрации, когда происходит разукрупнение ведомств или служб).

тывались выжидательное отношение вместо инициативного, определенное отсутствие интереса к процессам планирования и отслеживания мероприятий в области развития, отсутствие уверенности в своих силах, а также страх перед властями или недоверие к ним. Отношения между властями и гражданами всё еще воспринимаются как отношения «правители — подданные»¹⁹. Отсюда следует, что любой процесс наращивания потенциала должен охватывать и учитывать различных негосударственных субъектов и деятелей гражданского общества.

27. Среди появившихся к концу XX века негосударственных субъектов, которые трансформируют методы классического управления и от которых ожидается серьезное влияние на повестку дня в области развития на период после 2015 года, выделяются организации гражданского общества (объединения или неправительственные организации), политические партии, частный сектор (бизнес-сообщество и неформальный сектор), профсоюзы²⁰, средства массовой информации, академические круги, меньшинства, люди с особыми потребностями (в частности, женщины, пожилые люди, молодежь и инвалиды), а также диаспора²¹.

28. На этом уровне ощущается также настоятельная необходимость в переосмыслении процесса наращивания потенциала с тем, чтобы уяснить мандаты, роли и обязанности, усваивать основополагающие принципы правильного управления, обеспечивать участие и включенность граждан, организоваться, влиять на выбор ориентиров, приобретать необходимые навыки и понятия для участия, а также ведения просветительской, разъяснительной и лоббистской работы, обзаводиться ресурсами и уметь по-хозяйски ими распоряжаться, вносить позитивный вклад в разработку, реализацию, отслеживание и оценку политики и программ развития, брать на себя всю степень ответственности и становиться площадками для развития коллективизма и партиципативной демократии в интересах всего общества.

IV. Необходимость в новом взгляде на наращивание потенциала как на ключ к устойчивому развитию

29. Наращивание потенциала само по себе является государственной политикой, которая призвана, отражая глубокие перемены и учитывая требования правильного управления, наделить различных деятелей государственной и негосударственной сфер способностью усваивать ценности эффективной и партиципативной демократии и правильного управления, а также вооружаться необходимыми возможностями, позволяющими справляться со сложными зада-

¹⁹ PAGOR, *Baseline Study on Citizen Participation: Summary Report*, 2008 (цитируется по публикации: *Capacity Building: a Driving Force for Local Governance. The Experience of the Support to Local Governance in Rwanda Project (PAGOR)*, Ministry of Local Government, Rwanda, February 2012).

²⁰ Для профсоюзных движений основные возникавшие вопросы касались, в частности, правовой базы, социального диалога, переговоров и коллективных договоров.

²¹ В подготовленном Экономической комиссией для Африки докладе (ЕСА, *African Governance Report II*, 2009) дается обзор недостатков, присутствующих у большинства негосударственных субъектов в части управления и потенциала, например по таким параметрам, как мандат, институциональная организация, людские ресурсы, финансовые ресурсы, инфраструктура и отношения с государством.

чами и многомерными кризисами и рисками, преодолевать вызовы современности, предвидеть изменения и уметь с ними справляться, изыскивать всё более труднодоступные ресурсы, вести им учет, выделять их и управлять ими («добиваться большего с меньшими затратами»), повышать конкурентоспособность и достигать устойчивого развития. Эти вызовы требуют, чтобы на национальном и местном уровнях появлялся новый подход к наращиванию потенциала, которое сегодня в большей, чем когда-либо, степени становится залогом развития и чье предназначение — позволить государствам, органам местного самоуправления и различным компонентам гражданского общества держать руку на пульсе развития и прогресса страны благодаря наличию демократических, компетентных, добросовестных, действенных, эффективных, результативных и открытых структур управления, которым свойственны чуткость к внешней среде, инклюзивность и гражданственность²².

Содействие целостным национальным стратегиям наращивания потенциала

30. Если важность наращивания или развития потенциала является общепризнанной, то выбор стратегий в этой области не очевиден, особенно для развивающихся стран, стран, где осуществляется переход к демократии, стран с низким доходом, стран, находящихся в географически неблагоприятном положении, или постконфликтных стран. Исходя из особенностей, окружающих условий и ограничивающих факторов каждой конкретной страны, государственно-административные структуры должны принять целостную национальную стратегию наращивания потенциала (по примеру той, которая действует в сфере подготовки кадров и образования), охватывающую все отрасли государственного управления (административная, судебная, социальная, экономическая и природоохранная), а также все три стержня наращивания потенциала (человек, организация и общество).

Национальная стратегия, которая опирается на энергичное, умелое и этичное лидерство, настроенное на преобразования

31. В условиях неодинаковости культур и воззрений выдвинуть общепринятое определение для понятия «лидерство» непросто. Вместе с тем правильное, современное лидерство способно реально влиять на отдачу от работы государственного сектора. Растущим консенсусом пользуется мнение о лидерстве как о самом решающем элементе в деле формирования правильного общенационального и местного управления. Лидерское начало — это способность организаций и индивидов к тому, чтобы, включаясь в политические процессы, формулировать видение будущего, содействовать переменам, побуждать к действиям, мобилизовывать и привлекать затрагиваемые стороны и добиваться конкретных результатов²³.

²² Формулировки данной части документа во многом навеяны стратегическим планом Министерства внутренних дел Марокко по содействию марокканским территориальным сообществам в деле подготовки кадров, развития навыков, наращивания потенциала и формирования сетевых объединений в период 2010–2015 годов.

²³ “Modern Leadership for Modern Local Government”, prepared by the Council of Europe Centre of Expertise for Local Government Reform in cooperation with John Jackson, expert, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

32. Чтобы справляться с изменениями, сложностями и факторами многообразия посредством наращивания потенциала, на общенациональном и местном уровнях требуется новое, преобразовательное лидерство, которое способно «воодушевлять войска» и которое предлагает смелое видение, выстраивает ресурсы вокруг важнейших стратегий и побуждает каждого самому выступать в качестве инициативного лидера, отстаивающего общие интересы коллектива. Такого рода лидерство обязано бросать вызов существующему порядку вещей, особенно когда он никак не помогает развитию страны; оно поощряет инновации, постоянно ищет более оптимальные методы работы и настаивает на самых высоких стандартах. Оно должно учитывать как минимум следующие факторы: вызовы, с которыми сталкиваются государственный сектор и существующие учреждения и инстанции; уровень развитости организаций; ценности, навыки, приемы и методы; польза для населения и для развития страны в целом и воздействие на них²⁴. Мы должны наращивать лидерский потенциал и иметь таких лидеров, которые способны заниматься разработкой и руководить осуществлением национальных стратегий наращивания потенциала.

Целостная национальная стратегия, основанная на партиципативном подходе

33. Чтобы можно было установить национальную стратегию наращивания потенциала, необходимо выработать понимание и осознание того, куда идти и к какой цели, кто адресный контингент и каковы приоритеты, средства и сроки. Национальная стратегия, нацеленная на общенациональный или местный уровень, должна иметь целостный характер и принимать во внимание основополагающие принципы наращивания потенциала, о которых говорилось выше. Она должна соответствовать ожиданиям граждан (в том, что касается эффективности, простоты, близости, доступа к информации, прежде всего о процедурах и услугах, индивидуальности обслуживания, разнообразия и современности), запросам и требованиям налогоплательщиков и гражданского общества (которые настаивают на том, чтобы совершенствовать управление, добиваясь более умелого распоряжения государственными средствами, повышения качества услуг при меньших затратах, прозрачности и подотчетности) и ожиданиям представителей государственной власти.

34. Такая стратегия должна быть настроена на перемены, диктуемые необходимостью инноваций на уровне личности, организаций и общества. Наконец, для того чтобы эта стратегия могла реально способствовать трансформации государственного управления и оказывать влияние на развитие во всех его аспектах, ее нужно нацелить на все вовлеченные стороны (будь то государственные субъекты или негосударственные, общенациональные или местные), которые действуют или взаимодействуют в сфере государственного управления либо в какой-то сфере государственной политики.

²⁴ См. рекомендации тридцать пятой конференции/«круглого стола» Африканской ассоциации по государственно-административной деятельности и управлению, проводившейся под девизом «Качественное лидерство ради действенного и эффективного руководства государственной службой в Африке» (отражены в публикации: Division for Public Administration and Development Management, Monthly Update to the Committee of Experts on Public Administration (United Nations Public Administration Network), November 2013).

Предлагаемая типовая «дорожная карта» для наращивания потенциала на общенациональном или местном уровне

35. Если исходить из того, что «наилучшего способа не существует» и что нужно избегать навязывания международных «передовых наработок»²⁵, то национальную стратегию наращивания потенциала следует соотносить с политической средой и основывать на выборе стратегических направлений и прагматичных, жизнеспособных, выполнимых и внятных вариантов, применяя при этом интерактивный, инклюзивный, партиципативный и итеративный подход, предполагающий как минимум следующие шаги:

а) определить стратегические направления, выстраиваемые вокруг правильного и партиципативного управления, а также руководства достижением результатов, обеспечением качества и изучением передового опыта;

б) закрепить результатно-ориентированное управление как подход к управлению государственным сектором, рассчитанный на достижение целей в области развития, обеспечение ответственности представителей государственной власти и местных сообществ, прозрачность и подотчетность государственного управления и использование имеющихся данных для совершенствования процесса принятия решений;

с) провести партиципативную диагностику, мобилизовав все заинтересованные стороны, затрагиваемые стратегией наращивания потенциала, чтобы можно было оценить существующие возможности и возникающие вызовы, выявить тенденции, определить цели и проанализировать и выбрать варианты;

д) сделать стратегический выбор в пользу гарантированного участия и вовлеченности граждан (поскольку в этом самый смысл демократии) как на общенациональном, так и на местном уровне. Участие граждан и их вовлеченность усиливают легитимность решений, заставляют считать подотчетность непременной обязанностью, являются одними из основополагающих принципов управления, будучи самоценными (быть гражданином всё время, а не только в момент голосования, — значит подключаться к принятию решений, которые тебя затрагивают), и способствуют более чуткой организации услуг, которая положительно сказывается на социально-экономическом развитии страны. Заинтересованные стороны должны вовлекаться в процесс на всем его протяжении, что достигается с помощью многоотраслевого сотрудничества, совещательных и ознакомительных механизмов и механизмов подключения к принятию решений;

е) определить потребности в деле подготовки кадров и наращивания потенциала с помощью опросов, собеседований, анкетирования, фокус-групп или зондажа, в зависимости от целевой аудитории²⁶;

ф) разработать, если нужно, политику, законы, планы и стратегии, имеющие отраслевую или тематическую направленность либо нацеленные на конкретный контингент (в частности, государственные органы, негосударственные органы, людские ресурсы, выборные должностные лица местного

²⁵ Nick Manning and Willy McCourt, “The World Bank’s approach to public sector management”, in *International Review of Administrative Sciences*, International Institute of Administrative Sciences, vol. 79, No. 3, September 2013.

²⁶ См. Council of Europe, Centre of Expertise for Local Government Reform, “Toolkits”.

уровня и деятели гражданского общества), акцентируя при этом роли, обязанности, обязательства, искомые уровни компетентности и преследуемые цели;

g) определить бюджет, распоряжаться им и исполнять его, в частности путем привлечения других, дополнительных ресурсов отечественного или зарубежного происхождения. Кроме того, проследить за партиципативной направленностью бюджетов и их гендерной экспертизой;

h) обеспечить слаженность государственной политики в области наращивания потенциала, предусмотрев механизмы координации и признанность преследуемых целей²⁷. По мнению Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), поиск слаженности заключается в обеспечении того, чтобы достижению целей или результатов, которые предусматриваются принятой правительством политикой, не становилась помехой политика, задуманная тем же правительством для какой-то другой сферы (OECD, 2006);

i) отслеживать достижения, составлять доклады и отчеты и извлекать уроки из опыта, не забывая о том, чтобы обучать, развивать навыки и наращивать возможности специализированных коллективов;

j) учитывать многообразие и распоряжаться им;

k) обеспечить интеграцию гендерного подхода как аналитического и практического инструмента, позволяющего уменьшать проявления неравенства между женщинами и мужчинами;

l) говорят, что «неподсчитанное — не в счет», и поэтому администрация должна, опираясь на ИКТ, располагать системой информации и знаний, а также базами данных, которые позволяли бы принимать решения и выступать с инициативами, опираться на достоверные сведения, а также генерировать информацию и знания, распоряжаться и пользоваться ими и их передавать;

m) поощрять электронное управление и применение ИКТ, чтобы повышать оперативность, результативность и прозрачность, способствовать устойчивому развитию («безбумажная» политика) и сокращать расстояния (развитие платформ электронного обучения)²⁸;

²⁷ В итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, состоявшейся 20–22 июня 2012 года в Рио-де-Жанейро (Бразилия), подчеркивается (п. 76 (d)) значение, которое усиление слаженности имеет для уменьшения раздробленности, повышения эффективности, результативности и транспарентности, а также улучшения координации и укрепления сотрудничества. Концепция слаженности государственной политики соприкасается с несколькими дисциплинами, которые оперируют такими разными выражениями, как «интегрированность государственной политики», «сквозной характер государственной политики», «скоординированность государственной политики» и «целостность управления» (см. OECD, *Building Policy Coherence: Tools and Tensions*, Public Management Occasional Papers, No. 12, 1996; *EU Mechanisms That Promote Policy Coherence for Development: a Scoping Study*, Studies in European Development Co-Operation Evaluation, No. 2, 2006).

²⁸ Отдел государственно-административной деятельности и управления развитием Департамента по экономическим и социальным вопросам (по линии Сети Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления) и Всемирный банк (по линии Института Всемирного банка) наладили платформы для электронного обучения, которые предлагают учебные программы и способствуют независимости и самостоятельности обучающихся, продуманно используя при этом ИКТ.

п) активнее пользоваться признанными эталонами, удачными наработками и примерами передового опыта, встречающимися на местном, национальном, континентальном или международном уровнях, в государственном или частном секторе;

о) прибегать к механизмам аудита управленческих решений и контроля за ними;

р) содействовать «беспроигрышному» партнерству и сотрудничеству с любым деятелем (отечественным или зарубежным, из государственной сферы или частной), чья причастность способна повысить отдачу от стратегии; речь идет, в частности, о министерствах, агентствах по вопросам развития, территориальных сообществах, государственных и полугосударственных учреждениях, высших учебных заведениях и училищах, национальном и зарубежном гражданском обществе, частном секторе, дипломатическом корпусе и донорах;

q) следуя поговорке «your network is your net worth», в приоритетном порядке заниматься формированием сетей, которое сегодня, в эпоху цифровой революции, как никогда более важно;

г) обобщать опыт и стараться не «изобретать колесо» всякий раз заново;

s) при осуществлении программ по наращиванию потенциала придерживаться следующих общепринятых этапов этого процесса: выяснение потребностей, выбор тем или мероприятий, установление параметров или спецификаций, определение поставщиков услуг и проведение переговоров с ними, утверждение модулей и средств обучения, приглашение участников, выделение учебных помещений, оснащенных аппаратурой и дидактическими материалами, проведение мероприятий, надзор за их проведением и руководство им, консультирование, мониторинг и сопровождение целевых аудиторий, снабжение участников удобной в пользовании документацией, служащей им практическим пособием в их работе, признание веса мероприятия, его пользы для участников и вклада его спонсоров в виде выдачи удостоверяющих сертификатов, оценка мероприятия сразу же и спустя какое-то время, обобщение опыта (например, в виде дидактических комплектов, инструментальных наборов, учебных модулей, отчетов и документации) и создание документационных фондов;

t) принимать во внимание особенности, запросы и вызовы, свойственные органам местного самоуправления и другим негосударственным субъектам. Например, для наращивания потенциала местных сообществ и повышения их самостоятельности следует помнить и учитывать все отмечавшиеся выше вызовы, уделяя особое внимание институциональной среде (роли, функции, ресурсы, отношения с государством), планированию и participative оценке, административному управлению, распоряжению финансами и человеческими ресурсами, вовлечению граждан, механизмам participative управления, охвату гендерной проблематики, фактору многообразия и борьбе с дискриминацией (по признаку идентичности либо по пространственному, социальному или экономическому признаку). В Кампальской декларации о местном самоуправлении, нацеленном на развитие, можно прочесть об «устранении барьеров к децентрализации для содействия восходящему подходу, который должен включать формирование местных навыков, кадров и лидерского потенциала и охватывать не только формализованный и неформальный сектор, но и

широкие слои населения, чтобы стимулировать реализацию локализованных целей и задач»²⁹;

и) из тем, которые приоритетны и для государств, и для местных сообществ, и для гражданского общества, следует выделить тему вызовов и возможностей, порождаемых для больших и малых городов стремительной урбанизацией. Речь идет об одной из основных («ключевых»²⁹) проблем на настоящий момент и на будущее, особенно если учитывать демографические трансформации и изменения, происходящие во всем мире³⁰. Эти тенденции создают новые ожидания и запросы с точки зрения оснащения, базовой инфраструктуры и предоставления услуг (например: жилье, образование, здравоохранение, водоснабжение, санитария, гигиена, транспорт, освещение, трудоустройство), требуют энергичного и этичного лидерства, управления качеством, мобилизации ресурсов, вовлечения граждан, а также поддержки и сопровождения со стороны государства и в виде международного сотрудничества. Вообще говоря, там, где урбанизация хорошо спланирована, где ею правильно руководят и где она поддерживается всеми заинтересованными сторонами, существует значительный потенциал для устойчивого развития;

в) наряду с конкретными функциями, выполняемыми каждой административной структурой в соответствии с ее ролями и обязанностями, а также классификаторами занятий и квалификаций, есть междисциплинарные и вспомогательные сферы, которые представляются сегодня приоритетными для наличия крепких институтов и упрочения государственного управления: верховенство закона, права человека и гражданские права, преобразовательное лидерство, ценности и этические нормы, борьба с коррупцией, подотчетность и ответственность, политический анализ, управленческая деятельность, управление результативностью, формулирование программ в государственно-административной сфере, стратегическое планирование, правильное государственное управление, партиципативность и совместность государственного управления, вовлечение граждан и их участие, устойчивое развитие, предоставление услуг, государственно-частное партнерство, руководство государственными услугами³¹, гендерный подход³², распоряжение многообразием, электронизация государственных функций, ИКТ и информационные системы, распоряжение ресурсами (кадрами¹⁶, финансами, унаследованным достоянием, технологиями и материально-техническим обеспечением), аудит управленческих решений и контроль за ними, предотвращение и регулирование конфликтов, антикризисное управление, управление рисками, обеспечение выносливости и результатно-ориентированное управление³³;

²⁹ См. Kampala Declaration on Developmental Local Government, adopted by the seventh Commonwealth Local Government Conference, Kampala, Uganda, 14–17 May 2013.

³⁰ См. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: the 2012 Revision*, June 2013 (данные по 233 странам).

³¹ UNDP, *Practitioner's Guide: Capacity Development for Environmental Sustainability*, March 2011.

³² Тема гендерного подхода многогранна: гендер и государственное управление, гендер и местное самоуправление, эффективность проводимой политики, осуществление национальной гендерной политики, справедливая представленность женщин, активное участие женщин, а также доступ к ресурсам и контроль над ними.

³³ Council of Europe, “Toolkit of Local Government Capacity-Building Programmes”; “Support to Strengthening Public Administration and Leadership Capacities at Local Level for the

w) содействовать наращиванию потенциала «на заказ»: наращивание потенциала усилиями штатных инструкторов организации для повышения качества приобретаемого опыта, создание пула местных экспертов³⁴, наращивание потенциала усилиями коллег-смежников³⁵, а также обращение к аутсорсингу и государственно-частному партнерству;

x) проводить систематическую и периодическую оценку различных этапов осуществления стратегии или программ по наращиванию потенциала;

y) прибегнув к итеративному процессу, выработать или реформировать, выправить и скорректировать институциональные, законодательные механизмы, механизмы управления или руководства;

z) когда администрация имеет собственные механизмы либо когда подготовка кадров или наращивание потенциала передается ею на аутсорсинг, прежде всего в высшие учебные заведения и училища, нужно следить за тем, чтобы они соответствовали передовым стандартам, например тем, которые совместно определены Отделом государственно-административной деятельности и управления развитием, Международной ассоциацией школ и институтов управления (ИАСИА) и Международным институтом административных наук (МИАН)³⁶, как то: приверженность служению государству, отстаивание того, что ценно для общественных интересов, сочетание образованности, умелости и готовности служить обществу, значимость обучающего персонала, инклюзивность (многообразие идей и участников), целенаправленность и чуткость

Achievement of MDGs and Other Development Agenda”, workshop organized during the thirty-third Roundtable Conference of the African Association for Public Administration and Management, Lilongwe, Malawi, 14–18 November 2011; стратегический план Генерального управления по делам местных сообществ Министерства внутренних дел Королевства Марокко на 2010–2015 годы по вопросам подготовки кадров, наращивания потенциала, развития навыков и формирования сетевых объединений в интересах местных сообществ; *Capacity Building: a Driving Force for Local Governance. The Experience of the Support to Local Governance in Rwanda Project (PAGOR)*, Ministry of Local Government, Rwanda, February 2012; *Stratégie pour l’innovation et la bonne gouvernance en Région wallonne*, Belgique, 2008; François Yatta, “Empowering Local Governments”, discussion paper, 2013; ECA, *African Governance Report II*, 2009; экспертные наработки Фонда по укреплению потенциала африканских стран.

³⁴ К примеру, Африканское практикующее сообщество по вопросам результатно-ориентированного управления представляет собой сеть людей, практически занимающихся совершенствованием способности государственного и частного секторов и гражданского общества к тому, чтобы деятельно участвовать в выработке политики и руководстве ее проведением, а также совершенствовать эту политику; сообщество работает на двух языках: английском и французском.

³⁵ Несколько примеров, заслуживающих интереса: экспертные оценки, выполняемые ОЭСР в рамках инициативы «Открытое правительство»; United Cities and Local Governments of Africa (UCLG Africa), Pan African Peer Review (www.afriquelocale.org); UCLG Africa and Cities Alliance, *Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa*, September 2013; *Commonwealth Local Government Handbook 2013/14*; Council of European Municipalities and Regions, *Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences*.

³⁶ “Standards of Excellence in Public Administration Education and Training”, 2008. Этот документ появился в результате совместной инициативы, развернутой Отделом государственно-административной деятельности и управления развитием Департамента по экономическим и социальным вопросам, ИАСИА и МИАН в 2005 году; сейчас он размещен на разных ооновских языках в Сети Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления и на веб-сайтах ИАСИА и МИАН.

учебной программы, адекватность ресурсов, а также баланс между сотрудничеством и состязательностью. Если названные механизмы не соответствуют этим стандартам, им следует помочь в постепенном продвижении к такому ответствию;

aa) всякая инициатива по наращиванию потенциала должна от начала и до конца предусматривать инвестирование в самый ценный для любой страны капитал — капитал человеческий, поскольку он является «рычагом развития и источником преуспевания. Он также является носителем преобразований и инструментом управления другими ресурсами и их интеграции в процесс развития»³⁷, позволяя «раскрепостить» человеческий потенциал в государственном секторе и дать ему возможность повысить инновационность, творчество, результативность и конкурентоспособность³⁸;

bb) поощрять качество и продумывать механизмы сертификации и маркировки;

cc) исходя из принципов Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи, стараться извлекать максимальную пользу из вклада и подспорья, которые обеспечиваются благодаря многостороннему или двустороннему сотрудничеству и международной помощи, могущими принимать разные формы: участие в финансировании, оказание экспертного содействия, предоставление нужного инструментария и обмен передовыми наработками. В этой связи можно отметить опыт, накопленный Департаментом по экономическим и социальным вопросам³⁹ в таких областях, как наращивание статистического потенциала (включая мониторинг Целей развития тысячелетия), макроэкономика, международное сотрудничество в налоговых вопросах, социальная интеграция и включенность уязвимых групп населения, устойчивое развитие (включая климатические изменения и адаптацию к ним, а также лесное хозяйство), государственное управление и развитие ИКТ (включая электронизацию государственных функций). Кроме того, с 2007 года действует учрежденная Отделом государственно-административной деятельности и управления развитием и ИАСИА целевая группа, которая занимается вопросами наращивания потенциала в сфере лидерства и государственного управления на местном уровне;

dd) пропагандировать, поощрять и отмечать передовые наработки в государственном секторе и в сфере государственного управления, исходя из того, что передовая наработка — это «оптимальный метод решения некой проблемы или достижения определенной цели, которым можно поделиться с другими и который может быть ими использован»⁴⁰. Такие наработки существуют на глобальном и континентальном уровне, и их следует поощрять, поддерживать и предавать огласке; инструменты для этого есть у Департамента по экономическим и социальным вопросам (Премия Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы)⁴¹, Европейского союза (Европей-

³⁷ S. M. le Roi Mohammed VI, discours du Trône, 2000.

³⁸ Department of Economic and Social Affairs, *World Public Sector Report 2005: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*.

³⁹ Ibid., *Capacity Development Strategy*, New York, 27 July 2011.

⁴⁰ Council of Europe, *Best Practice in Local Government*, April 2007.

⁴¹ См. Department of Economic and Social Affairs/Division for Public Administration and Development Management, United Nations Public Administration Network.

ская премия за работу в государственном секторе)⁴², Экономической комиссии для Африки⁴³ и Совета Европы⁴⁴.

V. Выводы

36. Сложная, непростая обстановка, а также многочисленные нынешние и будущие вызовы, с которыми сталкивается развитие в различных его аспектах, требуют по-новому взглянуть на наращивание потенциала и по-новому подойти к управлению и руководству им, чтобы добиться:

а) *дееспособности государств*, их конституционности, демократичности, рассудительности, легитимности, компетентности, гибкости, эффективности, хорошей информированности и осведомленности, прочной встроенности в общество, а также способности меняться и адаптироваться к возникающим вызовам⁴⁵;

б) *преобразовательного и стимулирующего руководства*, для которого на службу государству должно привлекаться лучшее (Аристотель);

в) *трансформации управления* в сторону сотрудничества, партиципативности, открытости и инклюзивности для всех слоев общества, ориентации на граждан, которые сегодня повсюду на планете настоятельно призывают к государствам, словно Диоген к Александру: «Отойди, ты заслоняешь мне солнце», — добиваясь не каких-то милостей, а попросту надежных и открытых путей к миру, стабильности, демократии, развитию и прогрессу;

г) *государственного управления, заботящегося об устойчивом развитии и будущих поколениях*, — ибо, в конечном счете, «эффективная демократия и управление на всех уровнях являются необходимым условием для предупреждения конфликтов, обеспечения стабильности, содействия экономическому и социальному прогрессу, т. е. для создания таких обществ на устойчивой основе, где люди хотели бы жить и работать как в наши дни, так и в будущем»⁴⁶.

⁴² См. European Public Sector Award, 2013.

⁴³ ECA, *Innovations and Best Practices in Public Sector Reforms: the Case of Civil Service in Ghana, Kenya, Nigeria and South Africa*, December 2010.

⁴⁴ Council of Europe, *Best Practice in Local Government*, April 2007; European Label of Governance Excellence.

⁴⁵ Ahmed Mohiddin, “Reinforcing capacity towards building the capable state in Africa”, concept paper for the fourth African Governance Forum, 2007 (цитируется по публикации: ECA, *African Governance Report II*, 2009).

⁴⁶ Совет Европы, третий Саммит, 16–17 мая 2005 года, Варшавская декларация, п. 3.