



**Доклад Комитета экспертов по государственному
управлению о работе его пятой сессии****(Нью-Йорк, 27–31 марта 2006 года)***Резюме*

В настоящем докладе содержатся выводы и рекомендации пятой сессии Комитета экспертов по государственному управлению, состоявшейся 27–31 марта 2006 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. Комитет, учрежденный Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 2001/45, состоит из 24 экспертов, назначаемых в личном качестве на четырехлетний срок. Комитет обсудил следующие основные пункты: а) инновации в сфере управления и государственно-административной деятельности как средство достижения согласованных на международном уровне целей развития, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; б) поиски подходов и методологий разработки основ и принципов эффективной государственно-административной деятельности по принципу «снизу вверх»; в) подборка основных терминов, используемых в области управления и государственно-административной деятельности; и д) обзор деятельности Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов.

По результатам обсуждения вышеперечисленных тем Комитет рекомендовал вниманию Экономического и Социального Совета для рассмотрения и принятия проект резолюции. Комитет также представил ряд выводов на рассмотрение Совета, государств-членов и Секретариата.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Проект резолюции, рекомендованный для принятия Экономическим и Социальным Советом	3
II. Организация работы сессии	6
A. Продолжительность сессии	6
B. Участие	6
C. Повестка дня	6
D. Выборы должностных лиц	7
III. Краткое изложение хода работы и выводов	8
A. Работа Комитета	8
B. Инновации в сфере управления и государственно-административной деятельности как средство достижения согласованных на международном уровне целей развития, в том числе в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия	9
C. Поиски подходов и методологий разработки основ и принципов эффективного государственного управления по принципу «снизу вверх»	14
D. Подборка основных терминов, используемых в области управления и государственно-административной деятельности	16
E. Обзор деятельности Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов	17
F. Сессия по подготовке к седьмому Глобальному форуму по вопросам формирования правительства нового типа	19
G. Выступления	21
Приложение	
Перечень документов	22

Глава I

Проект резолюции, рекомендованный для принятия Экономическим и Социальным Советом

Комитет экспертов по государственному управлению рекомендует Экономическому и Социальному Совету принять следующий проект резолюции:

Доклад Комитета экспертов по государственному управлению о работе его пятой сессии и сроки и место проведения и предварительная повестка дня шестой сессии Комитета

Экономический и Социальный Совет,

ссылаясь на свои резолюции 2003/60 от 25 июля 2003 года, 2005/3 от 31 марта 2005 года и 2005/55 от 21 октября 2005 года,

вновь подтверждая центральное значение наращивания потенциала в области государственного управления для достижения согласованных на международном уровне обязательств и целей, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, как это предусмотрено в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года¹,

признавая, что государства-члены могут извлечь для себя пользу из изучения опыта других стран и обмена с ними опытом инноваций в сфере государственно-административной деятельности,

отмечая содержание Декларации о задействовании общин², которая была принята на первой Международной конференции по вопросам задействия общин, состоявшейся 14–17 августа 2005 года в Бризбене, Австралия, и признавая ценность этой декларации для работы Комитета экспертов по государственному управлению над вопросами управления на основе широкого участия,

с признательностью отмечая Декларацию об основанном на широком участии транспарентном управлении, которая была принята участниками шестого Глобального форума по вопросам формирования правительства нового типа, состоявшегося 24–27 мая 2005 года в Сеуле³,

приветствуя рекомендации, содержащиеся во «Всемирном докладе о состоянии государственного сектора, 2005 год: мобилизация человеческого потенциала на нужды государственного сектора», в которых подчеркивается стратегическая важность повышения качества людских ресурсов в государственном секторе как средства развития мощных учреждений в области государственно-административной деятельности,

высоко оценивая руководящую роль, которую играет Организация Объединенных Наций в области документального подтверждения и распространения используемых во всем мире передовых практических методов в областях управления и государственно-административной деятельности для достижения

¹ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи.

² См. E/C.16/2006/5.

³ A/60/391.

целей, предусмотренных повесткой дня Организации Объединенных Наций в области развития,

1. *принимает к сведению* доклад о работе пятой сессии Комитета экспертов по государственному управлению⁴;

2. *рекомендует* правительствам создавать условия, благоприятствующие управлению преобразованиями, оценке рисков и инновациям, с тем чтобы они могли обеспечивать более качественное обслуживание своих граждан;

3. *рекомендует* государствам-членам укреплять доверие граждан к правительству, стимулируя участие населения в ключевых процессах разработки государственной политики, оказания государственных услуг и подотчетности государственных органов;

4. *просит* Секретариат сотрудничать с правительствами в целях оказания им помощи в усилении отдачи от присуждения премий Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы путем поощрения и распространения инноваций в сфере управления и государственно-административной деятельности;

5. *просит также* Секретариат оперативно реагировать на поступающие от правительств просьбы, связанные с разработкой, внедрением и оценкой процессов, предусматривающих широкое участие, включая распространение передовых практических методов обеспечения участия граждан;

6. *рекомендует* Секретариату продолжать укреплять связи между аналитической работой и оперативной деятельностью;

7. *просит* Секретариат продолжать оказывать государствам-членам помощь в разработке инструментария э-управления в целях расширения участия, повышения транспарентности, усиления подотчетности и улучшения обслуживания и активизировать обмен информацией, продуктами и ресурсами в рамках Сети Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления;

8. *приветствует* организацию седьмого Глобального форума по вопросам формирования правительства нового типа, который планируется провести в 2007 году в Вене, и рекомендует в этой связи правительствам, организациям гражданского общества и частному сектору принимать активное участие в обмене информацией об инновациях и передовых практических методах, стимулирующих укрепление доверия к правительству;

9. *одобряет* решение Комитета экспертов по государственному управлению придерживаться в своей работе многолетней программы, разработанной на основе следующих приоритетных областей:

2007 год

- Управление на основе широкого участия и вовлечение граждан в разработку политики, оказание услуг и составление бюджетов

⁴ Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2005 год, Дополнение № 24 (E/2005/44).

2008 год

- Укрепление потенциала в области развития, включая постконфликтное восстановление государственно-административной деятельности и деятельность по управлению в случае кризисов/бедствий

2009 год

- Повышение транспарентности, подотчетности и доверия, включая развитие руководящих навыков, с использованием инструментария информационно-коммуникационных технологий

2010 год

- Управление, государственно-административная деятельность и повестка дня Организации Объединенных Наций в области развития

и более тесно увязать ее с темами этапа заседаний Экономического и Социального Совета высокого уровня и премиями Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы;

10. *утверждает* созыв шестой сессии Комитета экспертов по государственному управлению во втором квартале 2007 года;

11. *утверждает также* следующую повестку дня шестой сессии Комитета:

1. Управление на основе широкого участия и вовлечение граждан в разработку политики, оказание услуг и составление бюджетов.
2. Подборка основных терминов, используемых Организацией Объединенных Наций в области управления и государственно-административной деятельности.
3. Обзор Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов.
4. Связанный с государственно-административной деятельностью аспект темы для этапа заседаний Экономического и Социального Совета высокого уровня.

Глава II

Организация работы сессии

А. Продолжительность сессии

1. Комитет экспертов по государственному управлению, учрежденный Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 2001/45, состоит из 24 экспертов, назначаемых Советом в личном качестве из числа кандидатур, предложенных Генеральным секретарем. Комитет провел свою пятую сессию 27–31 марта 2006 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций.

В. Участие

2. В работе сессии приняли участие 23 члена Комитета. В ней также участвовали наблюдатели от организаций системы Организации Объединенных Наций и межправительственных, неправительственных и других организаций.

3. В работе сессии приняли участие следующие члены Комитета: Луис Ф. Агилар Виллануева (Мексика), Питер Аньянг Нионго (Кения), Усмани Батокко (Бенин), Мари-Франсуаз Бештель (Франция), Рашид Бенмохтар Бенабделла (Марокко), Эмилия Т. Бонкодин (Филиппины), Жоселин Бургонь (Канада), Луиш Карлуш Брессер-Перейру (Бразилия), Марио П. Чити (Италия), Михаил Дмитриев (Российская Федерация), Джеральдин Дж. Фрейзер-Молекети (Южная Африка), Эдгар Гонсалес Салас (Колумбия), Вернер Янн (Германия), Тахер Х. Канаан (Иордания), Пан Сук Ким (Республика Корея), Барбара Кудрицка (Польша), Флорин Лупешку (Румыния), Антон Макридеметрес (Греция), Сирипурапу Кесава Рао (Индия), Деннис Рондинели (Соединенные Штаты Америки), Приджоно Тжиптохериджанто (Индонезия), Ван Сяочу (Китай) и Гвендолин Анн Вильямс (Тринидад и Тобаго).

4. В работе сессии не смог принять участие следующий член Комитета: Жозе Оскар Монтейру (Мозамбик).

5. Со списком наблюдателей, участвовавших в работе сессии, можно ознакомиться в сети Интранет Организации Объединенных Наций (см. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022432.pdf>).

С. Повестка дня

6. В повестку дня пятой сессии Комитета были включены следующие пункты:

1. Выборы должностных лиц.
2. Утверждение повестки дня и другие организационные вопросы.
3. Поиски подходов и методологий разработки основ и принципов эффективной государственно-административной деятельности по принципу «снизу вверх».

4. Инновации в сфере управления и государственно-административной деятельности как средство достижения согласованных на международном уровне целей развития, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.
5. Подборка основных терминов, используемых в области управления и государственно-административной деятельности.
6. Обзор деятельности Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности.
7. Предлагаемая программа работы и повестка дня шестой сессии Комитета экспертов.

D. Выборы должностных лиц

7. Комитет консенсусом избрал на должности Председателя, заместителей Председателя и Докладчика следующих членов:

Председатель:

Жоселин Бургонь (Канада)

Заместители Председателя:

Джеральдин Дж. Фрейзер-Молекети (Южная Африка)

Тахер Х. Канаан (Иордания)

Ван Сяочу (Китай)

Докладчик:

Луис Ф. Агилар Виллануева (Мексика)

Глава III

Краткое изложение хода работы и выводов

A. Работа Комитета

1. 27 марта 2006 года заместитель Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам Хосе Антонио Окампо обратился к участникам сессии со вступительным словом, в котором определил порядок организации работы Комитета и установил приоритеты. В своем выступлении заместитель Генерального секретаря подчеркнул, что изложенные в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года⁵ решения по вопросам развития, реформирования Экономического и Социального Совета и повышения согласованности действий системы Организации Объединенных Наций регламентируют работу Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов и придают ей значительный импульс. Для обеспечения согласованности процессов планирования и осуществления этой программы особое внимание будет уделяться следующим четырем важнейшим областям: постконфликтному восстановлению систем управления и государственно-административной деятельности; управлению на основе широкого участия; укреплению потенциала и поощрению профессионализма и этики в государственном секторе; и информационно-коммуникационным технологиям в целях развития.

2. Отталкиваясь от этих новых приоритетных областей, Комитет обсудил вопрос о том, как ему следует выполнять свой мандат и вносить позитивный вклад в работу Экономического и Социального Совета. В ходе проведенного обсуждения выявились разногласия в вопросе о возможных путях повышения отдачи от работы Комитета. Одни члены придерживались стратегического видения роли Комитета, которая, по их мнению, должна заключаться в провозглашении общих принципов или уделении повышенного внимания ключевым факторам управления и государственно-административной деятельности, другие же выступали в поддержку практической работы, увязанной с национальными и региональными инициативами. Третьи агитировали за компромиссный вариант, объединяющий общий глобальный подход с конкретными последовательными действиями по решению отдельных проблем.

3. Комитет признал, что благодаря составу участников он имеет редкую возможность поставить свой профессиональный и интеллектуальный потенциал на службу Организации Объединенных Наций. Для того чтобы оптимально использовать этот потенциал, было решено подготовить многолетнюю программу работы на основе четырех приоритетных областей, упомянутых заместителем Генерального секретаря, и выводов совещания с Бюро Совета. Такой тематический подход не только позволил бы Комитету обсуждать региональные перспективы и тенденции, но и способствовал бы организации его собственной деятельности и консультированию Секретариата по конкретным продуктам или мероприятиям (например, по альтернативным вариантам политики или документам по конкретным вопросам, крупным публикациям или даже темам для обсуждения на Глобальном форуме), которые заслуживают особого внимания.

⁵ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи.

4. Комитет был информирован о результатах совещания его Бюро с Бюро Экономического и Социального Совета. Он с удовлетворением отметил открывшуюся в результате проведения этого совещания возможность согласовать долгосрочную программу работы Комитета с приоритетами и проблемами Совета. Комитет заметил, что в течение предстоящего четырехлетнего периода он должен сосредоточиться на рассмотрении четырех тематических областей: управлении на основе широкого участия в 2007 году; укреплении потенциала в 2008 году; транспарентности, подотчетности и доверии в 2009 году; и управлении, государственно-административной деятельности и повестке дня Организации Объединенных Наций в области развития в 2010 году. Хотя практические аспекты более тесной увязки многолетней программы работы Комитета с темами ежегодных этапов заседаний Совета высокого уровня еще окончательно не доработаны, Комитет выразил удовлетворение тем, что четырехлетняя программа работы заложила основу, которую можно дорабатывать на основе взаимодействия между членами. Для этого необходимо обеспечить, чтобы в период между сессиями члены направляли как друг другу, так и Секретариату идеи и предложения, предусматривающие, в частности, содействие повышению взаимоподолняемости тем, рассматриваемых Советом и Комитетом, доработку и разъяснение вопросов, которые предстоит решать в рамках каждого тематического раздела, и интеграцию текущей деятельности Отдела государственно-административной деятельности и управления развитием с четырехлетней программой работы Комитета.

В. Инновации в сфере управления и государственно-административной деятельности как средство достижения согласованных на международном уровне целей развития, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия

5. В записке Секретариата (E/C.16/2006/2) перечислены ключевые проблемы, связанные с инновациями в сфере управления и государственно-административной деятельности, и рассмотрено их значение для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В этом документе были проанализированы, в частности, следующие вопросы: а) зачем правительствам заниматься инновациями; б) характер инноваций в сфере управления и государственно-административной деятельности, с) каковы новые принципы и стратегии инновационной деятельности в сфере управления и государственно-административной деятельности как средства достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; d) что способствует или препятствует инновациям в сфере государственно-административной деятельности; e) что могут предпринять правительства для создания условий, благоприятствующих инновациям в сфере государственно-административной деятельности; и f) какие инструменты и методологии могут использоваться для обмена информацией об инновациях в сфере управления и государственно-административной деятельности и их адаптации?

6. В записке утверждается, что правительства во всем мире должны отказаться от «рутинного подхода» и перейти к инновационным способам разработки государственной политики, оказания государственных услуг и организации своего функционирования и использования ресурсов. Инновации могут за-

ключаться в добавлении новых элементов, новом сочетании существующих элементов или в существенных изменениях традиционных подходов или отходе от них. Это понятие охватывает новые продукты, стратегии и программы, положения и процессы. Однако термин «инновация» носит во многом умозрительный характер; на деле же важно, чтобы эта практика приносила существенные результаты с точки зрения повышения уровня жизни населения путем создания общественных благ. Иными словами, инновация не является самоцелью и должна рассматриваться не как причуда, а как способ достижения конкретных целей, в том числе искоренения нищеты, обеспечения социального равенства и участия женщин в общественной жизни.

7. Хотя на международном уровне сложился широкий консенсус в вопросе о том, что именно должно быть сделано для ускорения развития и скорейшего достижения процветания, общедоступных знаний и возможностей, необходимых для практического решения этих задач, как представляется, не хватает. Знания о путях достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, существуют, однако зачастую являются фрагментарными и имеются в распоряжении лишь отдельных стран. Обмен знаниями об инновациях и передовом опыте может обеспечить правительства набором конкретных и реально осуществимых вариантов действий по достижению согласованных на международном уровне целей. Сосредоточение внимания на внедрении новшеств дает возможность перенести акцент с вопроса о том, что правительства должны делать для решения все более сложных задач, на вопрос о том, как они должны это делать. Заимствование опыта других стран может сэкономить время, вдохновить на новые реформы и — в некоторых случаях — помочь странам преодолеть сразу несколько этапов развития. Кроме того, обмен передовым опытом имеет важное значение не столько потому, что страны могут внедрить заимствованную у другой страны модель в свою собственную административную систему, сколько, прежде всего, в силу того, что они могут адаптировать элементы успешного передового опыта, взятые из другой среды, к своим внутренним условиям, и — что самое важное — потому, что этот процесс может послужить толчком к осуществлению других подобных инициатив.

Замечания и выводы Комитета

8. Ознакомившись с докладом, Комитет поблагодарил Секретариат за его роль в оказании государствам-членам помощи в их усилиях по поощрению инноваций в вопросах управления. Комитет принял к сведению предостережение Секретариата о том, что данный доклад не предполагался как окончательное и решающее заявление по вопросам инноваций. Он подчеркнул, что Организация Объединенных Наций призвана играть важную роль в распространении среди государств-членов информации об инновационной деятельности и содействии развитию их потенциала в области инноваций на национальном и местном уровнях. Он вновь заявил о том, что обмен примерами успешного опыта весьма важен, поскольку люди могут перенимать опыт друг друга и расширять свои возможности в области инновационной деятельности. Он предложил Организации Объединенных Наций активнее играть роль форума для обмена между странами и культурами информацией об инновациях и обсуждения критических вопросов в области государственно-административной деятельности. В этой связи следует повысить влияние, оказываемое премиями Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы.

9. Комитет отметил, что в государственном секторе инновационные методы применяются не так активно, как в частном, хотя государственный сектор отличается значительно более высокой степенью инновации (например, в сферах разработки нормативных положений, структур, оказания услуг), чем это обычно признается. Он также отметил, что правительства, стремящиеся повысить качество работы государственного сектора (для повышения доверия граждан и укрепления демократии), уделяют вопросам инноваций самое пристальное внимание, подчеркнул важность признания инноваций как средства решения проблем и особо отметил, что если развивающиеся страны хотят достичь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, то им необходимо отказаться от методов, которые доказали свою неэффективность и контрпродуктивность. Он также предостерег, что не все инновации способствуют достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и укреплению доверия к демократическим процессам управления. Таким образом, по мнению Комитета, при определении областей, в которых предполагается осуществлять инновации (например, людские ресурсы, финансовые ресурсы и отношения партнерства), важно руководствоваться стратегической перспективой. Комитет также указал, что инновации можно рассматривать как противоположность рутинному, или традиционному порядку ведения дел в государственном секторе, и подчеркнул, что для достижения ощутимых результатов в инновационной деятельности необходимо обеспечить свободу мысли и убеждений, а также открытое общество и государственно-административные структуры, стимулирующие диалог между государственными служащими, компетентность которых не вызывает сомнений. Инновации заключаются в изучении того, какие методы работают, а какие — нет. Комитет добавил, что для того, чтобы считаться инновационным, тот или иной метод должен отвечать требованиям закона и быть этически оправданным.

10. Комитет признал, что успех инновационной деятельности определяется политической и культурной обстановкой за рамками государственного сектора и в самом этом секторе, а также широким согласием заинтересованных сторон с конкретными направлениями политики. Он отметил, что инновации в государственном секторе зависят от двух важнейших факторов: готовности осуществлять преобразования и идти на риск; и способности руководства возглавить процесс преобразований и брать на себя риски и наличия ресурсов, необходимых для таких преобразований. Во многих случаях правительства не располагают возможностями для управления преобразованиями и кадрами, необходимыми для организации деятельности на горизонтальном, а не вертикальном уровне. Комитет далее отметил, что инновации непредсказуемы с точки зрения результатов и не всегда оказываются успешными или приемлемыми для всех заинтересованных сторон. Комитет также подчеркнул, что инновационная деятельность не является приоритетной для государственного сектора, в частности в тех случаях, когда административные структуры не руководствуются здравым смыслом и нормами закона. Вследствие этого гражданские служащие, как правило, практически не имеют стимулов к инновационной деятельности.

11. С учетом вышеизложенного Комитет обратил особое внимание на важность управления преобразованиями и разработки механизмов для эффективного контроля и оценки того, в какой степени инновации способствуют повышению результативности работы правительства и уровня жизни общества. Он отметил, что ключевыми факторами в стимулировании инновационной дея-

тельности являются создание благоприятных условий в государственном секторе и формирование в правительстве культуры управления рисками и преобразованиями. В этой связи большое значение имеют национальные стратегии развития людских ресурсов, которые могли бы способствовать подготовке людских ресурсов для повышения их эффективности и изменения стереотипов и моделей поведения, препятствующих благому управлению.

12. По мнению Комитета, важно проводить различие между инновациями и условиями для успешной инновационной деятельности. Например, децентрализация и приватизация потенциально могут считаться хорошими инновациями, однако при отсутствии условий, позволяющих проводить эти процессы в правильном направлении, они, вероятно, не увенчаются успехом. Комитет обратил особое внимание на то, что инновационные методы могут иногда порождать новые проблемы и в определенных условиях быть чреваты конфликтами. Таким образом, важно рассмотреть вопрос о том, как избежать конфликтов в процессе инновационной деятельности.

13. Комитет затронул вопрос о том, кто играет ключевую роль в содействии инновационной деятельности: отдельные лица или организационные механизмы. Хотя многие члены Комитета признали, что внедрением инновационных методов занимаются отдельные лица, а не правительства и что важнейшую роль в такой инновационной деятельности играет руководство, они также согласились с тем, что в отсутствие адекватных организационных механизмов, стратегий и стимулов добиться существенных конструктивных изменений в государственном секторе чрезвычайно трудно. Комитет обратил особое внимание на то, что инновационная деятельность зависит от качества и количества регулирования и что для того, чтобы она стала широко распространенной и устойчивой, она должна быть институционализована. Таким образом, содействие инновационной деятельности имеет решающее значение для поощрения позитивных изменений в государственно-административной деятельности.

14. Комитет также указал, что инновации в государственном секторе зависят от имеющихся у гражданских служащих стимулов к инновационной деятельности и от их удовлетворенности, а также от удовлетворенности граждан. Еще одним важным и взаимосвязанным вопросом, которому, по мнению Комитета, следует уделить особое внимание, является вопрос о том, как готовить молодых специалистов к оказанию помощи и содействия инновационной деятельности в государственном секторе. Что касается стимулов для политического класса, то Комитет указал, что если в частном секторе потребность в инновациях диктуется стремлением получить прибыль, то в государственном секторе стимулом для политиков являются голоса избирателей. Комитет далее отметил, что женщин и молодежь, которые составляют большинство населения в развивающихся странах, следует активно вовлекать в принятие государственных решений и в процессы управления в целом. По его мнению, следует также организовывать просвещение граждан, с тем чтобы они ценили демократические процессы и инновации.

15. Комитет заметил, что, поскольку инновации в правительстве носят ограниченный характер и масштабы, чрезвычайно важное значение имеет вопрос их расширенного воспроизводства; следует уделить самое пристальное внимание вопросам о том, как масштабировать инновации, распространять и последовательно осуществлять их на разных уровнях административного управле-

ния. Наряду с этим Комитет отметил, что, поскольку инновации представляют собой микровмешательства в процессы реформы государственного сектора, они не всегда оказываются достаточными для содействия повышению качества управления. В некоторых случаях для содействия благому управлению необходимы более кардинальные и всеобъемлющие преобразования социальных и политических структур. Комитет отметил, что переход от авторитаризма к демократии открывает наиболее широкие возможности для инноваций. Однако в тех случаях, когда лица, находящиеся у власти, меняются, инновации могут иногда означать кардинальный пересмотр стратегий, проводившихся прежним правительством, с тем чтобы продемонстрировать общественности проведение нового курса, что может иметь отрицательные последствия для благого управления.

16. Комитет рекомендовал Секретариату оказывать содействие инновациям в управлении в государствах — членах Организации Объединенных Наций путем а) обеспечения максимально широкого использования Онлайновой сети Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов (ЮНПАИ) как хранителя информации об инновациях в сфере управления; б) проведения аналитических исследований инноваций в сфере управления и подготовки практических тематических исследований, способствующих распространению инновационных идей; в) документирования и распространения знаний об инновациях, в том числе о достижениях лауреатов премий Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы; и д) обеспечения руководства программами укрепления потенциала в области инновационной деятельности. Комитет далее рекомендовал Секретариату сосредоточиться на разработке передовых стратегий и законодательства, благоприятствующих инновационной деятельности, и на интеграции успешных систем знаний в национальный инструментарий в области политики.

17. Комитет рекомендовал Секретариату для более эффективного оказания государствам-членам помощи в осуществлении преобразований в государственном секторе изучить несколько ключевых вопросов, в том числе: как принимаются новые идеи? с чем связан процесс инновационной деятельности? как создавать политические коалиции для поддержки и обоснования инновационных процессов? какие главные препятствия следует устранить? как можно оценить эффективность инноваций? как можно обеспечить устойчивость инноваций? и что происходит, когда руководитель, выступивший инициатором инновации, уходит в отставку? Наконец, Комитет рекомендовал Секретариату проанализировать стимулы к инновационной деятельности, имеющиеся у правительств и гражданских служащих, и рассмотреть в рамках своей работы вопрос об инновациях в государственном секторе на местном и национальном уровнях и в многосторонних организациях.

18. Комитет также рекомендовал Секретариату разработать инструменты и методы оценки рисков и управления преобразованиями в государственном секторе ввиду того, что все инновации неизбежно меняют сложившееся положение в области государственно-административной деятельности и в силу этого наталкиваются на сопротивление. В этой связи было предложено включить в число вопросов для обсуждения на одной из будущих сессий Комитета вопрос управления преобразованиями/рисками.

19. Наконец, Комитет предложил Секретариату в области документальной регистрации инноваций и для более эффективного оказания государствам-членам помощи в распространении и адаптации успешного опыта продолжать уделять особое внимание анализу с практической точки зрения сути процесса, лежащего в основе инновационной деятельности в правительстве, — процесса, который нередко носит запутанный и сложный характер. Эта деятельность должна охватывать подготовку документации в связи с вручением международных и национальных наград за вклад в развитие государственной службы.

С. Поиски подходов и методологий разработки основ и принципов эффективного государственного управления по принципу «снизу вверх»

20. В ответ на просьбу, высказанную Комитетом на его четвертой сессии, Секретариат представил доклад, озаглавленный «Подходы и методологии разработки основ и принципов эффективного государственного управления по принципу „снизу вверх“» (Е/С.16/2006/3). Основное внимание в этом докладе уделялось инструментам, предназначенным для сбора информации о принятых на национальном и международном уровнях стратегиях по принципу «снизу вверх».

21. В своем докладе Секретариат отметил, что прежде чем перейти к разработке соответствующего инструмента, был определен набор исходных положений, включая следующие:

а) пока не существует универсально принятой модели управления и государственно-административной деятельности, которая неукоснительно следовала бы принципу «снизу вверх»;

б) можно было бы в большей степени рассчитывать на широкое признание такой модели, если бы ее созданию предшествовали эмпирические исследования;

в) в разных странах в различных регионах мира с разной степенью успеха применяются различные подходы к выработке решений в области государственно-административной деятельности, основанные на принципе «снизу вверх»;

г) несмотря на огромные различия между разными культурами, сложился широкий консенсус в вопросе о необходимости наличия систем государственно-административной деятельности, которые одновременно предусматривали бы охват и участие широких слоев населения, подотчетность и ориентацию на удовлетворение потребностей клиентов;

е) проведение межкультурного исследования ускорит процесс сближения точек зрения в отношении подхода «снизу вверх» и методологий поощрения управления с участием широких слоев населения;

ф) для получения необходимых и актуальных данных исследование должно предусматривать изучение более чем одного источника (что требует подготовки трех вопросников вместо одного).

22. Секретариат кратко информировал Комитет о трех проектах вопросников, которые по отдельности и вместе охватывают в целом четыре вопроса: принципы эффективной государственно-административной деятельности; определение подхода или стратегии по принципу «снизу вверх» (включая их разновидности и модификации); вопрос о том, какие могут быть разработаны принципы государственно-административной деятельности, отвечающие потребностям граждан; и рекомендации в отношении шагов по устранению препятствий на пути эффективного применения ориентированных на удовлетворение потребностей граждан принципов государственно-административной деятельности.

Замечания и выводы Комитета

23. Записка Секретариата вызвала оживленное обсуждение, в частности затронутых в ней концептуальных и методологических вопросов. Хотя Комитет согласился с мнением о том, что ожидать разработки единой универсальной модели управления на основе широкого участия нереально ввиду различий между культурами, которые пришлось бы учесть в этой модели, он подтвердил связь между благим управлением и участием граждан. Несмотря на отсутствие убедительных доказательств того, что участие граждан автоматически ведет к повышению эффективности работы правительства и большей удовлетворенности граждан, Комитет согласился с общим мнением о том, что расширение возможностей и развитие механизмов участия во многом способствовало бы укреплению доверия граждан к правительству. Комитет определил области, в которых участие граждан, как считается, имеет решающее значение, такие, как децентрализация, разработка, осуществление и оценка политики, оказание государственных услуг, составление бюджетов, контроль и оценка проектов, ревизия результатов деятельности и контроль над расходами.

24. Сознавая масштабы проблем, с которыми столкнется Секретариат в случае проведения межкультурных обследований, Комитет рекомендовал прежде всего сосредоточиться на теоретических разработках, подготовке тематических исследований по странам и оказании помощи государствам-членам, обращающимся с просьбой о предоставлении такого содействия, в частности в вопросах подготовки и регулирования применения инструментов для оценки процессов вовлечения широких слоев населения и их влияния на положение отдельных граждан. Впоследствии передовые практические методы, выявленные благодаря таким постепенным и последовательным усилиям, следует тесно увязать с вручением премий Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы.

25. Организация Объединенных Наций играет весомую роль в информировании государств-членов и местных заинтересованных сторон о необходимости разработки политики, обеспечивающей расширение возможностей для участия граждан. Секретариат должен также предоставлять имеющиеся у него возможности по оказанию технических консультативных услуг в распоряжение государств-членов, особенно тех из них, которые обращаются за помощью в разработке инструментов мониторинга и оценки процессов вовлечения широких слоев населения и их влияния на положение граждан.

26. В этой связи Комитет постановил вновь включить в свою повестку дня вопрос управления на основе широкого участия. В ходе обсуждений на буду-

щих сессиях следует учитывать выводы «Доклада о государственном секторе в мире, 2007 год», который будет посвящен этой теме. Комитет также рекомендовал Секретариату оказать содействие процессу подготовки к публикации этого доклада путем:

- проведения обзора литературы и теоретических исследований, посвященных выбранным странами подходам к стимулированию участия граждан в управлении и государственно-административной деятельности и стоящим перед ними препятствиям
- подготовки тематических исследований по странам.

D. Подборка основных терминов, используемых в области управления и государственно-административной деятельности

27. В рамках усилий по выработке общего понимания основных понятий и терминов, используемых в области управления, которые утверждены Организацией Объединенных Наций и связанными с ней организациями, Секретариат представил Комитету записку (E/C.16/2006/4). Секретариат отметил, что понятия и термины не являются неизменными и не во всех местах и культурах используются единообразно, и напомнил, что Комитет на своей четвертой сессии признал необходимость проведения процесса на основе широкого участия для выявления основных принципов, лежащих в основе управления и государственно-административной деятельности. Комитет далее проявил интерес к тому, как складывались эти понятия, и к порядку их использования и применения. По мнению Комитета, определение этих понятий и соответствующих терминов могло бы способствовать выработке общих формулировок и понимания, что значительно облегчило бы обсуждение принципов и процессов государственного управления, обогатив тем самым работу как ученых, так и практических работников. В качестве первого шага в записке Секретариата представлен ограниченный перечень понятий и терминов.

28. В своих замечаниях Комитет отметил, что существуют аналитические и нормативные виды использования включенных в доклад терминов. По мнению Комитета, Секретариату следует сосредоточиться на рассмотрении нормативного аспекта, но при этом не игнорировать полностью аналитический аспект. Говоря конкретнее, подготовленный Секретариатом перечень должен походить на глоссарий, а не на полномасштабную энциклопедию. Кроме того, следует выявлять и подчеркивать происходящие со временем изменения терминов и практики их применения. Помимо этого Комитет высказал мнение, что определение терминов является полезным лишь в той мере, в какой эти термины связаны с перспективами, целями и рекомендациями Организации Объединенных Наций.

29. Комитет отметил, что в доклад не вошли некоторые термины, которые неразрывно связаны с любой государственно-административной деятельностью и которым необходимо дать определения. К числу таких терминов относятся «верховенство закона», «учреждения омбудсмана», «устойчивость», «пропорциональность», «субсидиарность», «управление рисками», «межорганизационное/международное управление и административная деятельность», «общественные интересы» и «общие интересы». Кроме того, необходимо уточнить понятие «гражданского общества». Следует установить, является ли «граждан-

ское общество» третьим сектором наряду с государственным и частным экономическими секторами. Необходимо также продолжить разработку термина «новое государственное регулирование», под которым понимается глобальное движение в поддержку реформ в секторе государственного регулирования.

30. Комитет далее заявил, что в докладе следует учесть вклад юриспруденции. Например, Европейский союз кодифицировал в своих официальных документах определенные понятия и термины. Подборка должна также включать термины, часто используемые в документах Организации Объединенных Наций.

31. Комитет выразил несогласие с принятием конкретных терминов, в частности тех из них, которые были включены в подборку по настоянию определенных заинтересованных кругов, однако могут оказаться неприемлемыми для других пользователей. В качестве примера была приведена формулировка «в интересах малоимущих слоев населения», которая, по мнению некоторых, звучит слишком уничижительно и при этом не защищает интересы бедных слоев населения.

32. Комитет высказал мнение, что включенные в глоссарий термины следовало либо сгруппировать по темам, либо расставить в алфавитном порядке. Ввиду значения, придаваемого этой деятельности, Комитет постановил рекомендовать Экономическому и Социальному Совету продолжить подготовку и дальнейшую доработку этого перечня. Поэтому эту тему следует включить в повестку дня Комитета на его шестой сессии.

33. Комитет согласился с необходимостью использования единых формулировок для облегчения обсуждения вопросов государственно-административной деятельности, рассматриваемых в Совете и в других органах Организации Объединенных Наций. На первом этапе следует сосредоточиться на рассмотрении терминов в области государственно-административной деятельности, особенно тех из них, которые часто используются в документах Организации Объединенных Наций и понимание которых сопряжено с определенными трудностями. В ходе этой работы Секретариату следует учитывать аналогичные инициативы, осуществляемые другими учреждениями.

34. Комитет также учредил рабочую группу для обсуждения на постоянной основе вопросов, варьирующихся от масштабов соответствующей работы и названия документа до составления и доработки глоссария. В состав этой группы должны войти не только ученые, занимающиеся теоретическими аспектами государственно-административной деятельности, но и практические работники.

Е. Обзор деятельности Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов

35. Секретариат представил записку (E/C.16/2006/5), в которой описал свою работу в области государственно-административной деятельности, финансов и развития. В докладе приведены примеры нормативной и аналитической работы, деятельности по управлению знаниями и распространению информации и мероприятий в области технического сотрудничества, проводившихся в различных областях, особенно в вопросах инноваций в государственно-

административной деятельности, постконфликтного восстановления систем государственно-административной деятельности, управления на основе широкого участия и информационно-коммуникационных технологий в целях повышения эффективности, качества и транспарентности управления. Кроме того, было рассмотрено несколько важных инициатив, осуществлявшихся в сотрудничестве с различными партнерами в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами.

36. В своих замечаниях по этому докладу Комитет поздравил Секретариат с его достижениями. Особое впечатление на членов Комитета произвел круг направлений деятельности и качество проведенных в течение этого периода мероприятий, несмотря на серьезные кадровые ограничения. Комитет далее поблагодарил Секретариат за установление отношений партнерства с внешними учреждениями, в частности с университетами и профессиональными органами, активно участвующими в расширении объема накопленных знаний и пропаганде передовых практических методов в области управления и государственно-административной деятельности.

37. Комитет принял к сведению, что подготовка проекта стратегических рамок на 2008–2009 годы еще не началась. Вместе с тем была выражена надежда на то, что позднее в 2006 году члены Комитета получат возможность рассмотреть проект стратегических рамок и высказать свои замечания до завершения их подготовки и представления Генеральной Ассамблее.

38. Комитет высоко оценил инициативу Секретариата, который предполагает сосредоточить работу Отдела государственно-административной деятельности и управления развитием на четырех основных областях: постконфликтном восстановлении систем управления и государственно-административной деятельности, управлении на основе широкого участия, укреплении потенциала и поощрении профессионализма и этики в государственном секторе, и информационно-коммуникационных технологиях в целях развития. По мнению Комитета, это даст Департаменту по экономическим и социальным вопросам возможность мобилизовать и использовать свои ограниченные ресурсы для содействия достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и выполнению решений Всемирного саммита 2005 года. Секретариату было предложено в полной мере использовать существующие механизмы для определения и оценки эффективности этой деятельности.

39. Хотя Секретариат сосредоточит свою деятельность на этих четырех приоритетных областях, ему было предложено уделять внимание и другим темам, связанным с указанными четырьмя приоритетными областями. По мнению Комитета, к числу вопросов, заслуживающих внимания, относятся: руководящая роль государственной службы; управление судебной и законодательной деятельностью и укрепление институционального потенциала учреждений, занимающихся реформами нормативной базы; составление бюджета; управление поступлениями; регулирование стимулов; и управление помощью в целях развития.

40. С удовлетворением отметив качество и объем ведущейся Секретариатом конструктивной работы в области государственно-административной деятельности, Комитет вместе с тем подчеркнул необходимость развития сотрудничества между Секретариатом и другими международными партнерами, активно действующими в этой области. В этой связи наблюдатель от Республики Корея

объявил о готовности правительства его страны создать в тесном сотрудничестве с Департаментом по экономическим и социальным вопросам международный центр по вопросам управления.

41. Комитет с признательностью принял к сведению достижения ЮНПАИ и признал роль, которую играет эта сеть как жизненно важный компонент глобальной сети организаций, занимающихся вопросами государственно-административной деятельности. Комитет с удовлетворением отметил второй этап осуществления проекта, в рамках которого предполагается распространить членство в ЮНПАИ на организации субрегионального и национального уровней.

42. Комитет вновь заявил о важности празднования 23 июня Дня государственной службы Организации Объединенных Наций и вручения премий Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы. Эти мероприятия помогают стимулировать государственных служащих во всем мире и вдохновлять их на образцовое поведение и деятельность. В этой связи Комитет призвал государства-члены оказывать поддержку этим мероприятиям и активно участвовать в программе присуждения премий.

43. Для повышения отдачи от этой программы Комитет предложил каждый год увязывать присуждение премии с какой-нибудь конкретной темой. Это позволило бы проводить более достоверное сопоставление и оценку выдвигаемых кандидатур. Комитет также рекомендовал Секретариату изучить возможность увязки этой премии с существующими национальными и региональными программами награждений за достижения в области государственно-административной деятельности в целях организации обмена информацией.

F. Сессия по подготовке к седьмому Глобальному форуму по вопросам формирования правительства нового типа

44. В рамках пункта 6 повестки дня Секретариат информировал о подготовке к седьмому Глобальному форуму по вопросам формирования правительства нового типа — одному из главных мероприятий, призванных содействовать повышению качества государственно-административной деятельности и управления. Организация Объединенных Наций предложила помещения для проведения этого Форума, который должен состояться в июне 2007 года в Отделении Организации Объединенных Наций в Вене. Ведущую роль в организации этого мероприятия будет играть Департамент по экономическим и социальным вопросам, действующий в партнерстве с учреждениями системы Организации Объединенных Наций и внешними партнерами в рамках Группы институциональных партнеров, которая будет оказывать помощь в организации практикумов по вопросам развития потенциала.

45. Форум было предложено посвятить рассмотрению темы «Укрепление доверия к правительству». В рамках этой темы будут рассмотрены шесть подтем, обсуждение которых будет проводиться как на пленарных заседаниях, так и на практикумах по развитию потенциала. Предлагаются следующие подтемы:

а) роль государственного сектора в оказании услуг и обеспечении доступа;

- b) децентрализация и местное управление для приближения процессов управления к рядовым гражданам;
- c) э-управление как средство обеспечения участия и информирования;
- d) избирательные и парламентские процессы как источник легитимности;
- e) подотчетность и транспарентность в целях повышения доверия к правительству;
- f) отношения партнерства между правительством, гражданским обществом и частным сектором как средство поощрения участия и доступа.

Секретариат представил Комитету краткое описание каждой подтемы.

46. Представляя тему Форума, Секретариат сослался на Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года и отметил, что международное сообщество все шире признает центральное значение управления и государственно-административной деятельности для достижения целей, включенных в повестку дня Организации Объединенных Наций в области развития, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Секретариат подчеркнул важность доверия к правительству для эффективной разработки и осуществления политики. По мнению Секретариата, вопрос доверия приобретает все большее значение, о чем свидетельствуют сообщения, поступающие как от нарождающихся, так и от традиционных демократий.

47. В заключение Секретариат предложил членам Комитета высказывать мнения и предложения по вопросам, относящимся к организации Форума. Он приветствовал замечания по передовым практическим методам повышения доверия к правительству, содержанию предлагаемых подтем и указаниям на основные материалы по этому вопросу, которым, по мнению Комитета, следует уделить особое внимание.

Замечания и выводы Комитета

48. В ответ на представленный доклад Комитет предложил включить в программу Глобального форума ряд вопросов, включая сквозные темы, которые можно было бы объединить. Комитет пришел к единому мнению в отношении общей важности предлагаемых подтем, заявив, что они затрагивают актуальные проблемы в области управления и государственно-административной деятельности. Далее он обсудил вопрос о том, следует ли в рамках Форума пытаться провести широкое и всеобъемлющее изучение подтем или же нужно ограничиться рассмотрением ключевых и возникающих вопросов.

49. Комитет предложил рассмотреть на Форуме ряд вопросов, включая: роль социального капитала; вовлечение граждан; цена недоверия; управление конфликтами и их разрешение; укрепление доверия в несостоявшихся государствах и постконфликтных ситуациях; доверие в обществе в странах, находящихся на переходном этапе; важность диалога; социальная сплоченность и социальная интеграция; доверие общества к руководству; качество государственно-административной деятельности и управления; кризисное управление; бюджетное управление и надзор; социальные издержки передачи функций на внешний подряд; закупочная деятельность; нормативная база; необходимость регламентации вопросов управления в партнерствах с участием государственных

ного и частного секторов; роль выборов и качество избирательного процесса; парламентские процедуры и надзор за деятельностью исполнительной власти; независимость судебной власти; баланс полномочий трех ветвей власти; доступ к правосудию; стандарты неподкупности для государственной службы; и необходимость определения базовых показателей для содействия оценке деятельности по оказанию услуг и обеспечению доступа в связи с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

50. Комитет принял к сведению заверения Секретариата в том, что оценка влияния, оказанного предыдущими форумами, включая последний из них, была проведена. Комитет рекомендовал Секретариату продолжать следить за влиянием форумов на распространение передовых практических методов в области управления и государственно-административной деятельности. В заключение Комитет поблагодарил Секретариат за уже предпринятые усилия по подготовке к Форуму.

G. Выступления

51. В дополнение к вышеупомянутым докладам по пунктам повестки дня были также заслушаны следующие выступления:

а) «Инновации в государственно-административной деятельности в Республике Корея» — выступление заместителя руководителя Штаба инновационной деятельности Чон-ин Юна, Республика Корея;

б) «Гватемала: опыт реформы государственного сектора» — выступление Верховного комиссара по государственной реформе Харриса Уитбека, Гватемала;

в) «Поощрение участия граждан в управлении: усилия, предпринимаемые в последнее время в Лесото» — выступление министра местного самоуправления Понтсо Секатле, Лесото.

Приложение

Перечень документов

<i>Условное обозначение документа</i>	<i>Пункт повестки дня</i>	<i>Название или описание</i>
Е/С.16/2006/1	2	Предварительная повестка дня и организация работы
Е/С.16/2006/2	3	Инновации в сфере управления и государственно-административной деятельности как средство достижения согласованных на международном уровне целей развития, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия
Е/С.16/2006/3	4	Подходы и методологии разработки основ и принципов эффективного государственного управления по принципу «снизу вверх»: вопросники
Е/С.16/2006/4	5	Определение основных понятий и терминов, используемых в области управления и государственно-административной деятельности
