

**Европейская экономическая комиссия**

Комитет по торговле

**Центр по упрощению процедур торговли
и электронным деловым операциям**

Двадцать первая сессия

Женева, 16–17 февраля 2015 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

Рекомендации для утверждения

**Рекомендация 40: Подходы к консультациям –
передовая практика в области торговли и
правительственные консультации по вопросам
упрощения процедур торговли***Резюме*

Цель настоящей рекомендации заключается в том, чтобы предложить правительствам и деловым кругам эффективные подходы к консультациям, которые были бы гибкими, прозрачными, справедливыми, подотчетными и коллегиальными. В ней рассматриваются основополагающие принципы, различные формы и уровни консультаций, а в приложении содержится инструментарий и контрольный перечень.

Настоящая рекомендация дополняет рекомендацию 4, отличаясь в то же время от нее тем, что в ней подчеркивается существование разных подходов к консультациям по вопросам торговли в противоположность организации конкретного форума для проведения таких консультаций. В ней приводятся примеры, отражающие многообразие инструментов, при помощи которых можно решить поставленные перед консультациями задачи как в формальном, так и в неформальном контексте, и признается необходимость придания этому процессу циклического характера. В рекомендации подчеркивается также, что перечисленные в ней инструменты очень важны для выстраивания доверительного диалога, позволяющего объединить заинтересованные стороны для перехода к следующим действиям.

Она представляется на утверждение двадцатой пленарной сессии СЕФАКТ ООН.

GE.14-23778 (R) 311214 050115



* 1 4 2 3 7 7 8 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

Стр.

I.	Рекомендация 40: Подходы к консультациям – Передовая практика в области торговли и правительственные консультации по вопросам упрощения процедур торговли	3
A.	Введение	3
B.	Цель	3
C.	Охват	4
D.	Выгоды	4
E.	Рекомендация	5
II.	Руководящие положения к рекомендации 40	6
A.	Введение	6
B.	Основополагающие принципы консультаций	6
1.	Партнерство и доверие	6
2.	Прозрачность	9
3.	Преодоление различий во мнениях и в интересах	9
4.	Ориентация на конкретные результаты	10
5.	Цикличность консультаций с точки зрения сроков и времени проведения	10
6.	Подотчетность и ответственность	11
C.	Форматы консультаций	11
1.	Постоянные консультативные комитеты	12
2.	Центры обмена опытом и экспертизы	13
3.	Тематическая сеть экспертов	14
4.	Консультации с коллегами	14
5.	Рабочие группы, проводящие в жизнь согласованные решения	14
6.	Конференции	15
D.	Уровни участия	15
E.	Темы для консультаций	17
F.	Подготовка консультаций	19
G.	Ресурсы	20
Приложение I		
	Предлагаемый набор инструментов для консультаций	21
Приложение II		
	Типовая модель	27

I. Рекомендация 40: Подходы к консультациям – Передовая практика в области торговли и правительственные консультации по вопросам упрощения процедур торговли

A. Введение

1. основополагающими принципами упрощения процедур торговли, концептуально оформленными Центром Организации Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН), являются упрощение, стандартизация, гармонизация и прозрачность. Для соблюдения этих основополагающих принципов в консультациях между государственными органами должны принимать участие заинтересованные представители частного сектора. Успешный подход к консультациям будет содействовать принятию решений всеми заинтересованными сторонами и стимулировать новаторские идеи в рамках коллегиальных обменов между властями и торговыми кругами. Этот подход может помочь разработать модель передовой практики, основанной на доверии, взаимопонимании и подлинном сотрудничестве всех сторон. Эта концепция нашла отражение в рекомендации № 4 ЕЭК "Национальные органы по упрощению процедур торговли". *"Потребности всех сторон как из частного, так и государственного секторов должны быть определены до начала поиска решений, причем лучше всего пояснить свои потребности способны те стороны, которые непосредственно участвуют в осуществлении сделки"*.

2. Хотя значение консультаций уже давно получило признание, опыт показывает, что для их эффективности следует разрабатывать конкретные методики и использовать передовую практику. Даже когда проведения консультаций требует закон и они могут проводиться на основе уже сложившихся процедур, необходимо принимать меры для налаживания открытого и ответственного диалога, в ходе которого в полной мере учитывались бы различия в менталитете и культуре, а также возможности государственных и частных структур принимать в нем участие.

3. Консультативный процесс должен строиться на следующих основных принципах: доверие между государством и торговыми кругами, взаимная выгода, прозрачность, увязывание различных точек зрения/целей, оценка эффективности консультаций и выбор правильных тем и правильного круга участников. Каждый из этих основных аспектов раскрывается в руководящих принципах, сопровождающих настоящую рекомендацию.

B. Цель

4. Цель настоящей рекомендации заключается в том, чтобы предложить правительствам и деловым кругам эффективные подходы к проведению консультаций, которые были бы гибкими, прозрачными, ответственными и коллегиальными. Центр Организации Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям поощряет правительства к разработке такого подхода к упрощению процедур торговли, в котором принимали бы участие заинтересованные представители как торговых кругов, так и государства. Такой подход должен быть процедурно оформлен таким образом, что-

бы все заинтересованные стороны постоянно имели возможность озвучить свои интересы, которые неизменно принимались бы во внимание.

5. В настоящей рекомендации затрагиваются вопросы обмена информацией, подготовки к консультациям и выстраивания доверительного диалога. По возможности приводятся примеры передовой практики организации консультаций.

6. Предшествующий консультациям подготовительный этап необходим для формирования культуры сотрудничества и достижения конкретных результатов. Хотя подготовительные процессы могут принимать разные формы в зависимости от того, является ли тот или иной участник государственным учреждением, торговой ассоциацией или торговой палатой, некоторые передовые методы работы будут находить применение в большинстве из них. Правительства, использующие такой подход в своей повседневной деятельности, быстро поймут, что укрепление партнерских связей с торговыми кругами способствует как повышению эффективности реформ, направленных на упрощение процедур торговли, так и гармонизации проводимой политики и отвечает общим интересам.

C. Охват

7. Настоящая рекомендация касается главным образом консультаций между основными участниками торговли и пограничного контроля на уровне стран. В то же время многие из основополагающих принципов и идей в равной мере применимы и на местном, субрегиональном и региональном уровнях.

8. Цель настоящей рекомендации заключается в пропаганде не конкретных подходов к консультациям, предполагающих использование особых инструментов или организационных форм, а принципа гибкости, применимого ко всему спектру подходов к проведению консультаций. Описываемые в настоящей рекомендации принципы могут применяться и во многих других консультативных механизмах, таких как неформальные дискуссии, тематические группы, официальные или неофициальные комитеты по упрощению процедур торговли и т.д.

D. Выгоды

9. Консультации дают участникам возможность высказать свою точку зрения, уточнить вопросы и завязать конструктивный диалог.

10. Для правительства и государственных органов консультации дают возможность раскрыть информацию и узнать мнение о принятых или планируемых мерах. Это повышает подотчетность, а также эффективность и качество принимаемых решений. Торговым кругам это дает возможность озвучить свою точку зрения и озабоченность и предложить пути решения стоящих проблем, а также своевременно подготовиться к запланированным законодательным изменениям или реформам.

11. Консультации помогают правительствам и организациям определиться с приоритетами и сообщить о результатах, что способствует укреплению доверия между сторонами и делает процесс более прозрачным. В итоге у каждого участника появляется достаточно времени для того, чтобы подготовиться к новым правилам или нормам регулирования. Кроме того, каждый из них имеет возможность внести ценный вклад в выработку окончательного решения или меры. Это повышает шансы нового законодательства на успех и способствует соблюдению его требований.

12. Совместная работа помогает участникам найти новаторские, эффективные, экономичные и простые пути решения всех обсуждаемых проблем. Напротив, даже простые изменения в правилах или нормах регулирования могут создать проблемы для участников, которые, действуя самостоятельно, оказались не в состоянии учесть или предвидеть их, предварительно не проконсультировавшись с другими затрагиваемыми сторонами. Такие проблемы могут, например, стать причиной увеличения продолжительности ожидания на границе, коррупции, потери дохода, несоблюдения требований и общего недоверия между участниками, что осложнит, а, возможно, и заблокирует дальнейшие усилия.

Е. Рекомендация

13. На своей двадцать первой пленарной сессии, проходившей 16–17 февраля 2015 года в Женеве, Центр Организации Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям принял следующее решение:

а) **Рекомендовать** правительствам и торговым кругам консультативный подход, способствующий укреплению доверия, повышению прозрачности, к проведению своевременного и ответственного диалога между всеми заинтересованными сторонами.

б) **Рекомендовать** правительствам и торговым кругам **принимать все необходимые меры для проведения консультаций и создания для них необходимых условий, в том числе посредством**

- i) укрепления доверия благодаря прозрачности процесса, вовлечению в него участников торговли и всех заинтересованных учреждений и включению торговых проблем;
- ii) своевременного решения важнейших проблем на основе выработки, когда это возможно, совместной позиции государственного сектора и стимулирования торговых кругов к согласованию своих точек зрения;
- iii) создания механизмов обмена информацией, укрепления потенциала и повышения информированности, а также оценки результатов консультаций.

II. Руководящие положения к рекомендации 40

A. Введение

14. Во многих странах консультации уже проводятся. По этой причине в настоящей рекомендации речь идет главным образом о подходах, а не об институциональной структуре или организационных формах. Не игнорируя вопросы формы, инструментов, институтов или управления, рекомендация посвящена в основном подходам, взаимодействию и открытости. В опубликованной ранее рекомендации ЕЭК ООН № 4 "Национальные органы по упрощению процедур торговли" основное внимание уделяется созданию постоянных консультативных комитетов и методам их работы. Настоящую рекомендацию следует рассматривать как дополнение к рекомендации № 4, поскольку в ней предлагаются альтернативные формы консультаций и подходы к их проведению, а также качественная методика совершенствования самой сути консультативного диалога.

15. Цель заключается в том, чтобы предложить гибкие и разнообразные подходы к проведению консультаций и стимулировать их успешное применение. В каждой конкретной ситуации необходимо искать свой особый подход; в интересах эффективных и результативных консультаций можно использовать сочетание разных подходов. Таким образом, ничто не мешает адресатам настоящих руководящих положений использовать все доступные подходы. Им необходимо лишь гибко применять эти подходы с учетом конкретных условий и обстоятельств. Поскольку консультации должны проводиться в соответствии с действующими юридическими требованиями и культурными особенностями каждой страны, к их организации необходимо подходить в соответствии с действующим законодательством.

16. К излагаемым ниже основополагающим принципам, условиям, формам и подходам следует относиться как к вдохновляющим примерам факторов успеха и передовой практики.

B. Основополагающие принципы консультаций

1. Партнерство и доверие

1.1 Укрепление партнерских связей и доверия

17. Для выстраивания отношений партнерства и доверия требуется время. Этому способствуют взаимное уважение мнений, понимание точек зрения друг друга, возможность высказать замечания и озабоченность, а также получение конструктивных отзывов о проделанной работе. Необходимо понимать и уважать приоритеты и возможности друг друга, связанные с обеспеченностью ресурсами и способностью соблюдать установленные сроки. Даже когда вопрос на повестке консультаций является очень узкоспециальным и время на его обсуждение ограничено, многие участники будут воспринимать такие консультации как составную часть более широкой повестки дня и считать их важными с точки зрения отношений с тем или иным государственным органом.

18. Доверие является побочным результатом сотрудничества и подлинного партнерства. Когда совещания проводятся не по заранее продуманному сценарию и когда его участники готовы отказаться от сложившихся ментальных сте-

реотипов (или индивидуальных точек зрения), внешние требования перерастают во внутреннюю ответственность, а недоверие – в доверие. Однако такая трансформация происходит со временем, и на нее не всегда следует рассчитывать на начальном этапе сотрудничества.

19. Для поддержания доверия и налаживания конструктивного диалога все стороны должны чувствовать уважительное отношение к своим интересам и иметь возможность высказать свои замечания и озабоченности, особенно в свете значения и масштабов процессов потенциальных изменений. Взаимная потребность в подлинном партнерстве выражается во взаимном понимании и уважении приоритетов, а также возможностей друг друга, связанных с обеспеченностью ресурсами и способностью соблюдать установленные сроки; это помогает выстраивать доверительные отношения. Для укрепления доверия требуется время, а разрушить его можно очень легко, если не соблюдать требования конфиденциальности, не реагировать на замечания, навязывать мнение партнерам, не дав им возможность высказаться, или использовать консультации лишь как возможность уведомить участников о своих намерениях.

1.2 Взаимная выгода

20. Как торговые круги, так и правительство имеют право на получение отдачи от своих затрат. Консультации открывают перед обеими сторонами определенные возможности, но в то же время требуют от них затрат времени и средств. Торговые круги должны чувствовать, что их вклад и точки зрения принимаются во внимание и находят отражение в выбранных решениях. Правительство должно чувствовать, что, принимая участие в консультациях, торговые круги преследуют не только свои личные интересы. Если одна из сторон чувствует, что она не получает достаточной отдачи от своих вложений, это скорее всего заставит ее прекратить тратить время и средства на продолжение консультаций.

1.3 Консультации – это не место для поучений, контроля соблюдения требований или лоббирования интересов

21. Во время консультаций торговые круги и правительство должны по возможности садиться за стол как равные партнеры. Иногда правительство подходит к консультациям с позиций контролера, требуя соблюдения требований и инструкций. Это вряд ли поощряет торговые круги к активному участию в таких консультациях. Если торговые круги чувствуют, что их вклад позднее может стать объектом контроля, они, скорее всего, не станут делиться своим опытом. Аналогично этому, появление за столом крупной торговой компании, осуществляющей масштабную инвестиционную деятельность на национальном уровне, которая постарается навязать органам регулирования свою единственно верную точку зрения, также не принесет желаемых плодов. Торговые круги должны понимать точку зрения правительства и всю широту национальных интересов.

22. Консультации не должны использоваться как возможность или как форум для отстаивания узких интересов, поскольку в результате правительство может принять, не учитывая весь спектр интересов, непопулярное политическое решение, которое ляжет тяжелым грузом на плечи более широких торговых кругов.

1.4 Понимание интересов партнера

23. Проведение консультаций между торговыми кругами и государственными учреждениями мотивируется тем, что ни один их участник не в состоянии сам в полной мере осознать последствия новых законов, предлагаемых усовершенствований или простых процедурных изменений. Правительства многих стран сегодня являются участниками сложных процессов в сфере торговли, например программ упрощения процедур торговли, модернизации таможни или расширения использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Все эти усилия в разной степени отражаются на заинтересованных сторонах в области торговли, от которых нередко требуют модификации их собственных процессов, адаптации их систем ИКТ к новым требованиям или внесения иных существенных изменений в характер их хозяйственной деятельности. Консультации позволяют найти приемлемые решения с точки зрения как ведения торговли, так и соблюдения требований.

24. Каковы приоритеты, пожелания, мотивы, ограничения и т.д. каждой из сторон? Искренний взаимный интерес и стремление как можно больше узнать друг о друге облегчит консультации и обсуждение реальных проблем. Этому поможет долгосрочный характер консультаций, на которые участникам будет проще найти время; эта же логика применима и к консультациям меньшей продолжительности.

25. Многообещающие партнерства нередко становятся жертвами культурных различий и отсутствия общности целей. Члены торговых организаций могут иметь разные взгляды. Например, многие транспортно-экспедиторские ассоциации имеют среди своих членов и таможенных брокеров, и перевозчиков. Их точки зрения по некоторым вопросам вполне могут не совпадать. Аналогично этому, разные приоритеты и интересы могут быть и у государственных органов. Для успеха консультаций крайне важно, чтобы эти разные интересы не только были представлены, но и находили понимание и уважение.

1.5 Лидерство

26. Очень часто новые процедуры, законодательные акты или изменения предлагаются одним конкретным государственным учреждением, которое возглавляет процесс консультаций. В то же время такое лидерство могут взять на себя и другие заинтересованные стороны, осознавшие необходимость перемен и готовые содействовать им, возглавив процесс консультаций.

27. Хотя ответственность за установление диалога может ложиться на тот государственный орган, который отвечает за соответствующее направление политики, от вялого диалога и отсутствия доверия страдают все стороны.

28. В контексте консультаций лидерство означает способность действовать позитивно, стимулировать дискуссии в целях формирования консенсуса и поощрять принятие конструктивных, пользующихся всеобщей поддержкой решений. В интересах повышения эффективности консультаций лидер должен делать все возможное для того, чтобы дать высказаться каждому, максимально реализуя потенциал всех участников и других заинтересованных сторон.

29. Помимо высокого уровня квалификации и профессиональных навыков (способность к анализу и вынесению экспертных заключений, инициативность и решительность) представители ведущей организации должны демонстрировать чуткость и осведомленность в организационных вопросах. Они должны понимать, как принимаемые решения отражаются на других участниках консультативного процесса. Ведущие учреждения должны стремиться к формиро-

ванию консенсуса на основе сотрудничества, переговоров и примирения разных интересов, учитывая многообразие различных точек зрения участников.

2. Прозрачность

30. Прозрачность является одним из основополагающих принципов упрощения процедур торговли. Хотя прозрачность – это вопрос коммуникаций, она выходит за рамки коммуникационной концепции. В конечном счете прозрачность можно охарактеризовать как подход и как стратегию, ставящую целью ведение открытого диалога и укрепление доверия.

31. В контексте консультаций прозрачный и ответственный диалог можно определить как циклический процесс, отправной точкой которого является наличие информации у всех заинтересованных сторон. Прозрачность помогает заинтересованным сторонам подготовиться к консультациям, ознакомиться с проблематикой, мыслями и планами других участников и сопоставить эту информацию со своими потребностями, целями и приоритетами.

32. Для многих организаций открытое обсуждение планов и идей до их полноценного концептуального оформления или официального принятия может стать непростой задачей. В то же время для вовлечения в процесс доработки концепции других заинтересованных сторон необходимо узнать их мнение на том этапе, когда возможные решения еще не выкристаллизовались и не приняли окончательного характера. Участвуя в обсуждении концепции, досконально проработанной и согласованной тем или иным официальным органом, другие заинтересованные стороны почувствуют, что их отстраняют от принятия решений и что с их мнением никто не считается. Это неизбежно осложнит проведение как консультаций как в настоящее время, так и в будущем.

33. Последовательное привлечение заинтересованных сторон к участию в консультативных совещаниях, информация для которых предоставляется открыто, непрерывно и без ущемления чьих-либо интересов, создает условия для запуска открытого для участия всех процесса, осуществляемого на основе сотрудничества с учетом интересов всех затрагиваемых им сторон. Прозрачность предполагает не односторонний процесс коммуникации, а квалифицированную и взвешенную реакцию на информацию, способствующую непрерывному диалогу. В интересах взаимодействия все участники консультаций должны быть полностью прозрачными в отношении своих мотивов и приоритетов.

3. Преодоление различий во мнениях и интересах

34. В процессе консультаций по вопросам упрощения процедур торговли можно услышать множество самых разных мнений, четкую грань между которыми иногда провести довольно непросто. Могут возникать обширные вопросы, в связи с которыми точки зрения торговых кругов и государственных органов, например, по поводу конкретных политических мер, норм регулирования или законодательных актов могут не совпадать. Цель процесса консультаций заключается в том, чтобы в процессе обсуждения предлагаемой процедуры или законодательного акта выслушать мнения всех заинтересованных сторон. Важно, чтобы в этом процессе были представлены интересы всех сторон и чтобы отношение к мнению большинства не было предвзятым; следует видеть общую картину, учитывая потенциальные болевые точки меньшинства.

35. Нахождение компромисса между разными интересами является ключевой обязанностью правительства.

36. Задача координации консультаций со столь большим числом участников может оказаться очень непростой. Помочь в этом могут организации заинтересованных сторон при том условии, что они будут проводить содержательные дискуссии со своими членами. Во многих странах, для того чтобы охватить большую часть торговли как по стоимости, так и по физическому объему, следует проконсультироваться с довольно небольшим кругом субъектов. Поддержка гражданского общества и особенно торговых организаций правительствами, безусловно, окупится. Это можно продемонстрировать на примере законодательства, распространяемого для получения замечаний среди тех организаций, на которые оно окажет влияние. Особую силу голосу этих организаций придает именно их членский состав.

37. Работая с крупными сегментами торговых кругов, нельзя забывать о необходимости защищать интересы небольших групп торговых предприятий и даже отдельных компаний. Цель эффективного процесса консультаций заключается в том, чтобы обрисовать заинтересованным сторонам последствия предлагаемых изменений, которые для некоторых компаний могут оказаться очень серьезными.

4. Ориентация на результат

38. С учетом того времени, которое тратят на процесс консультаций все его участники, важно, чтобы он был ориентирован на конкретные результаты. Это означает, что каждый участник должен четко определить главные инициативы и приоритеты, которые станут главным предметом обсуждения. Для этого диалог должен быть нацелен на достижимые результаты, по возможности отвечающие целям всех заинтересованных сторон. Все стороны должны понимать, что сотрудничество и готовность к компромиссу являются главными условиями успешного продолжения диалога.

5. Цикличность консультаций с точки зрения сроков и времени проведения

39. Консультации, о которых идет речь в настоящей рекомендации, могут проходить в форме разового мероприятия, посвященного конкретной теме или единовременному процессу изменений. Однако, поскольку в большинстве стран торговые круги являются немногочисленными, а на консультации представлять свои организации приходят одни и те же люди, было бы целесообразно выработать стандартный подход к одноразовым мероприятиям в рамках более широкого и долгосрочного сотрудничества в государственном функциональном контексте. В случае более крупных проектов, связанных, например, с принятием новых законов или с процедурными изменениями, консультации должны носить циклический характер. Для того чтобы консультации были конструктивными и эффективными, их участники должны встречаться регулярно.

40. Заинтересованные стороны должны иметь достаточные возможности для того, чтобы понять предстоящие изменения, обсудить их и высказать свои соображения или рекомендации. Обсуждения должны носить не однократный, а систематический характер; это требует постоянного общения заинтересованных сторон, чтобы все они знали о предстоящих изменениях на всех стадиях про-

цесса. Постоянные контакты повысят шансы предстоящих изменений на успех и помогут свести к минимуму сопряженные с ними риски, вызванные недостаточной осведомленностью или подготовленностью заинтересованных сторон.

6. Подотчетность и ответственность

41. Непрерывное документирование всех предстоящих изменений позволит точнее оценить их влияние, облегчить и ускорить выявление проблем и добиться подотчетности. Эффективные консультации, проводимые в духе ответственности и подотчетности, должны способствовать компромиссу и сотрудничеству. Все участники консультаций должны вести себя ответственно в духе доверия и уважения, анализируя широкий спектр взглядов и мнений без какой-либо предвзятости или дискриминации. Не менее важна и обязанность представителей объективно и непредвзято доносить правдивую и достоверную информацию об итогах консультаций своим доверителям.

42. Другим важнейшим аспектом подотчетности и ответственности является структура формальной отчетности. Результаты консультаций должны публиковаться и быть доступными для всех заинтересованных сторон. Обе стороны (правительство и торговые круги) должны нести ответственность за распространение внятных и доступных (т.е. не избыточных профессиональными терминами и аббревиатурами) отчетов о работе совещаний, полученных письменных и устных материалов и иных итоговых документов обсуждений, использовавшихся в процессе консультаций.

43. Наряду с этим, и это особенно важно, должен представляться окончательный доклад с описанием важных результатов консультативного процесса, в котором должен отражаться вклад всех сторон в состоявшиеся дискуссии и в принятые по их итогам решения.

С. Форматы консультаций

44. Консультации могут быть формальными и неформальными. Они могут принимать разные формы, которые в процессе непрерывных консультаций часто комбинируются. При выборе подхода к консультациям следует действовать гибко, поскольку этот подход может меняться в зависимости от проблематики, круга участников или сроков их проведения. Речь в настоящей рекомендации идет главным образом о подходах, а не о форматах. При этом приводятся примеры часто используемых форматов консультаций, которые могут хорошо подходить конкретным странам или в конкретных условиях.

45. Вне зависимости от выбранного формата существует три важных принципа, которые должны соблюдаться в любом случае. С самого начала организующая консультации сторона должна делать все возможное для того, чтобы обеспечивать всех участников предлагаемой деятельности подробной информацией о том, как эта деятельность отразится на всех заинтересованных сторонах. Во-вторых, необходимо отвести достаточно времени для того, чтобы собрать отзывы и ответить на вопросы/забоченности затрагиваемых сторон. Наконец, все участники должны чувствовать, что они внесли вклад в окончательный выбор будущего пути. Эти основные принципы должны соблюдаться в процессе консультаций вне зависимости от того, проходят ли они в небольшой группе в неформальной обстановке (в формате специальных рабочих групп или рабочих совещаний) или в рамках больших групп в официальной обстановке.

46. Консультации могут проводиться и в разном формате. Они могут быть устными или письменными, очными или "виртуальными" (т.е. проводиться с использованием телефонной связи или Интернета) либо проходить в смешанном формате. Как уже отмечалось, выбор обычно зависит от характера выносимых на обсуждение проблем и имеющихся в распоряжении участников ресурсов. Выбор подходящего формата консультаций определяется многими факторами, например национальными потребностями, стратегиями государства и торговых кругов, коммерческими потребностями, региональными (или субрегиональными) или международными торговыми соглашениями. К числу других факторов могут относиться заинтересованность участников как из государственного, так и из частного сектора и стремление к достижению конкретных результатов благодаря реальным переговорам и сотрудничеству.

47. Односторонние каналы связи, такие как пресс-конференции или публичные объявления, также могут играть определенную роль, однако их нельзя считать консультациями как таковыми, поскольку они позволяют представить лишь одну точку зрения.

48. Список перечисленных форматов консультаций является примерным, а не исчерпывающим, причем с точки зрения организации и проведения консультаций некоторые из форматов перекрываются. Приводимые ниже примеры начинаются с более формальных по своей структуре видов консультаций и кончаются менее формальными примерами, причем все они используются с равной долей успеха. Важно также отметить, что перечисленные ниже примеры ни в коей мере не следует воспринимать как ограничение или запрет на формулирование новых, инновационных подходов.

1. Постоянные консультативные комитеты

49. Постоянные консультативные комитеты являются наиболее часто используемым форматом консультаций. Комитет может создаваться либо правительством (обычно тем ведомством, которое непосредственно контактирует с торговыми кругами, например таможенным ведомством), либо частным сектором (зачастую торговой или промышленной ассоциацией). Создание комитета обычно начинается с назначения председателя, заместителя председателя и секретаря на основании соответствующего законодательного или административного акта. Опыт показывает, что поочередное назначение на должность председателя представителей торговых кругов и правительства (например, каждые два года) может способствовать укреплению доверия и взаимного уважения, преемственности и получению позитивных результатов благодаря взаимодействию в процессе консультаций.

50. Комитет может создавать подгруппы или рабочие группы для продвижения инициатив или утвержденных проектов. Эти группы могут иметь ту же структуру, что и основной комитет, занимаясь процедурными, техническими и оперативными вопросами, свои рекомендации по которым им надлежит представлять в установленные сроки. Еще одна подгруппа может быть сформирована для контроля за осуществлением нового законодательства, государственных распоряжений, постановлений правительства, норм регулирования и административных процедур. Структура этой группы может быть иной, поскольку ей придется взаимодействовать с разработчиками систем и практических решений, структурами по их внедрению и сотрудниками оперативного звена, отвечающими за их реализацию.

51. Особой разновидностью постоянных консультативных комитетов является национальный орган по упрощению процедур торговли, предусмотренный в рекомендации № 4 ЕЭК ООН "Национальные органы по упрощению процедур торговли". Национальный орган по упрощению процедур торговли представляет собой независимый постоянно действующий форум, в рамках которого заинтересованные стороны из государственного и частного секторов обсуждают и координируют меры по упрощению процедур торговли на национальном уровне. Условием функционирования такого консультативного органа является наличие у правительства политического стремления к созданию и поддержке комитета как национального форума, содействующего упрощению процедур торговли, и готовность принять для этого соответствующий правовой акт, например государственное распоряжение или постановление правительства. Необходимы четкие мандаты и достаточно высокий уровень участников консультаций, чье мнение по тем или иным вопросам должно быть авторитетным как для правительства, так и для торговых кругов. Опыт показывает, что в интересах более эффективного использования ресурсов многие национальные органы были созданы в структуре министерств. Тематика и охват стратегических дискуссий от этого не изменились.

Практический пример: Объединенный консультативный таможенный комитет в Соединенном Королевстве

Объединенный консультативный таможенный комитет (ОКТК) был создан Таможенным и акцизным управлением Ее Величества (переименовано в Управление по налогам и таможенным сборам Ее Величества) в 1969 году для обмена мнениями и обсуждения предлагаемых изменений таможенных процедур и документов, касающихся пропуска товаров через границу и их таможенной очистки. ОКТК служит для Управления главным форумом, позволяющим сотрудникам таможенных органов проводить в ходе личных встреч консультации с представителями свыше 20 торговых организаций-членов. Ежегодно проводится три плановых совещания под председательством либо директора, либо заместителя директора таможенного ведомства. Более углубленное обсуждение технических и оперативных вопросов проводится в небольших подгруппах, которые создаются по мере необходимости и распускаются после того, как цель достигнута, а результаты доведены до сведения комитета.

2. Центры обмена опытом и экспертизы

52. Правительство или торговые круги могут создать официальный центр обмена опытом и экспертными знаниями или сеть экспертов для рассмотрения проблем в самых разных областях, связанных с административными функциями, управлением, учебной и научной работой, соблюдением стандартов, системными требованиями и нормами законодательства. Цель заключается в том, чтобы узнать мнения и точки зрения авторитетных экспертов по всем аспектам обсуждаемой темы или меры. Департамент или орган, налаживающий коллективную работу, может определить возможный круг экспертов и пригласить их для участия в работе. Сами эксперты также могут предлагать свои кандидатуры для участия в рассмотрении вопросов, относящихся к сфере их внимания или компетенции. Смысл такого подхода заключается в том, чтобы обеспечить прозрачность и открытость коллективных усилий. В отличие от работы в комитетах такой метод консультаций требует меньшего объема ресурсов и позволяет рас-

пределить затраты и усилия между более широким кругом участников. В то же время этот процесс требует надлежащего руководства и управления.

3. Тематическая сеть экспертов

53. Еще одним методом консультаций может стать создание неформальных тематических групп, состоящих из экспертов в конкретных областях. Этим группам будет предлагаться внести вклад в обсуждение конкретных вопросов, относящихся к сфере их компетенции. Например, национальным органам, таким как региональные агентства развития, может быть предложено в письменном или в устном виде высказать свое мнение о возможных последствиях предлагаемой новой меры или процедуры в регионе. Аналогично этому, отдельные торговые или промышленные ассоциации могут получить просьбу поделиться своей точкой зрения на возможность внедрения новой практики в их конкретном секторе. Могут создаваться и подгруппы по процедурным вопросам, которые по итогам анализа болевых точек и вынесенных уроков предлагали бы вниманию правительств и торговых кругов передовую практику решения конкретных задач в сфере упрощения процедур торговли. Аналогично этому, ценную информацию в преддверии опробования тех или иных электронных форматов или предлагаемых технических альтернатив существующим ручным операциям могут дать технические подгруппы. Главное преимущество этого подхода заключается в том, что предлагаемые новые меры "проверяются" на важных этапах их проработки теми, кого они непосредственно касаются.

4. Консультации с коллегами

54. Коллегиальный метод консультаций может оказаться полезным инструментом обмена опытом при принятии новых мер. В практической работе по их реализации часто приходится сталкиваться со схожими закономерностями и проблемами, требующими оперативного решения, с тем чтобы эта работа не застопорилась. Консультации с коллегами, обладающими такой же квалификацией и навыками, могут стать ценным источником информации по техническим и оперативным вопросам, помогая выявлять потенциальные трудности и принимать меры для преодоления возникших в практической работе препятствий.

5. Рабочие группы, проводящие в жизнь согласованные решения

55. После того, как решение согласовано и консенсус достигнут, начинается практическая работа, которая проходит особенно успешно, когда участники процесса (относящиеся к любой из перечисленных выше групп) занимаются также пропагандой и популяризацией предстоящих изменений в своих кругах. Рабочие группы, претворяющие в жизнь согласованные меры и состоящие из представителей затрагиваемых ими торговых секторов и разработчиков/внедренцев практических решений, могут оказать содействие внедрению новых процедур и методов работы, рассказывая о пользе предстоящих изменений в своих кругах. Хотя плоды этого процесса могут быть в полной мере осознаны лишь спустя годы, со временем, по мере укрепления доверия и партнерских связей результаты могут оказаться в высшей степени положительными. У подобного подхода существует много плюсов, связанных с возможностью выхода на основных партнеров участников рабочих групп, расширением доступа к ресурсам (как кадровым, так и финансовым) для проведения коммуникаци-

онных кампаний и повышением доверия к предлагаемым изменениям благодаря пропагандистским усилиям участников в своих кругах.

6. Конференции

56. Проведение ежегодных конференций также можно рассматривать как особую разновидность консультаций. Преимуществом ежегодной конференции является то, что ее организатор может поделиться информацией с большим числом заинтересованных сторон и компаний. С другой стороны, к недостаткам конференций можно отнести трудность ведения диалога сразу со всеми присутствующими. Для решения этой проблемы обычно организуются секционные или дополнительные заседания, позволяющие более содержательно обсудить те или иные вопросы за круглым столом с отдельными заинтересованными сторонами или крупными компаниями.

Практический пример: "Дни таможи" в Швеции

Шведская таможня, Шведская торговая федерация и Торговые палаты в Стокгольме, Западной и Южной Швеции проводят ежегодное мероприятие "День таможи". Это мероприятие планируется централизованно и проходит в трех городах – Стокгольме, Гётеборге и Мальмё – по схожей программе. Мероприятие, посвященное в основном вопросам соблюдения требований и обязанностям таможи в сфере импорта и экспорта, открывает генеральный директор Шведской таможи, и в его программе принимают участие также другие официальные органы и различные торговые федерации.

57. Ниже описывается типовая модель консультаций, применимая на разных уровнях. Цель заключается в том, чтобы проиллюстрировать необходимость подготовки и прозрачности консультаций, а также их регулярного проведения. Хотелось бы надеяться, что эта модель окажется совместимой с большинством форматов консультаций.

D. Уровни участия

58. Для того чтобы консультации между торговыми кругами и правительством были эффективными и (что особенно важно) результативными, в них должны принимать участие представители всего спектра заинтересованных сторон, начиная с тех, кто играет в таких консультациях лидирующую роль, и кончая потребителями, которые испытают на себе влияние принятых решений. Участники должны занимать адекватное положение и иметь соответствующий статус, включая экспертов, которые должны обладать прочной и признанной репутацией. Кроме того, консультации должны быть полноценными во всех отношениях и охватывать стратегические, технические и оперативные вопросы. Для каждого уровня консультаций должны быть четко определены как охват, так и статус, а также открытые и прозрачные каналы связи и отчетности. В рамках большинства консультативных процессов связь между разными уровнями должна быть двухсторонней, чтобы участники консультаций, к примеру, на техническом уровне располагали информацией о том, что обсуждалось на стратегическом и оперативном уровнях. По аналогии с этим, результаты обсуждений на техническом уровне должны доводиться до сведения участников как на стратегическом, так и на оперативном уровне.

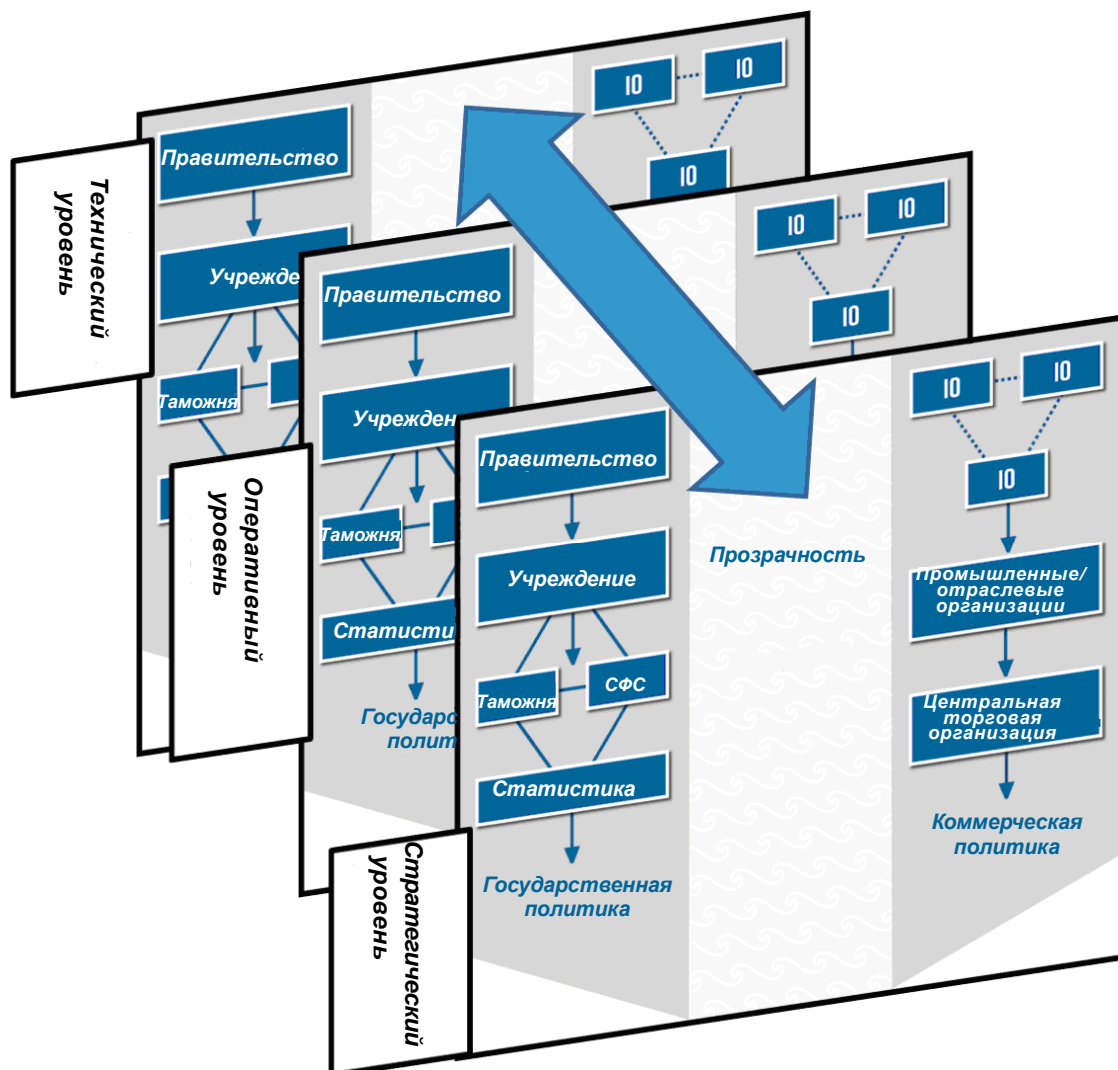


Диаграмма 1. Консультации проводятся на разных уровнях с участием различных заинтересованных сторон, имеющих свои собственные внутренние процедуры.

59. На **стратегическом уровне** могли бы обсуждаться принципиальные вопросы упрощения процедур торговли. На этом уровне совещания могут проводиться нерегулярно для мониторинга прогресса и внесения коррективов по мере необходимости. В работе комитета должны принимать участие высокопоставленные чиновники, референты, координирующие политическую повестку дня, а также работники государственных директивных органов. Торговые круги в комитете представляли бы руководящие сотрудники транснациональных и национальных компаний, отвечающие за разработку инновационных бизнес-процессов, а также новых видов коммерческой практики и систем. Меры по упрощению процедур торговли должны рассматриваться в рамках общих целей торговой и промышленной политики, экономического развития, бюджетно-финансовой и денежно-кредитной политики (включая налогообложение), а также социальных стратегий на уровне общества и на местном уровне. На этом уровне должны приниматься во внимание существующие региональ-

ные/субрегиональные/международные обязательства и соглашения, конвенции, рекомендации и международные стандарты.

60. На **оперативном уровне** участники обсуждают официальные процедуры и виды коммерческой практики, создающие благоприятные условия для принятия необходимых мер. Эта работа схожа с работой на уровне управления производством конкретного товара. В состав рабочей группы должны входить представители правительства (высшие должностные лица) и торговых кругов (менеджеры корпораций/компаний, специалисты по логистике...), обладающие признанной репутацией в сфере международного бизнеса. Эта группа могла бы заниматься детальным рассмотрением законодательства, норм регулирования и административных процедур, создающих благоприятные условия для проведения необходимой политики. Группа могла бы заниматься следующей деятельностью, возможно, не ограничиваясь ею: анализировать разделы, статьи и положения законодательства, предлагая необходимые или желательные поправки; формулировать ориентиры и оказывать консультативные услуги (в том числе публикуя официальную информацию); разрабатывать программы практической работы; а также планировать информационно-пропагандистские кампании.

61. Наконец, на **техническом уровне** можно сосредоточиться на конкретных технических задачах, например, на создании "единого окна", необходимого для достижения более высокой стратегической цели. Технические обсуждения могут быть посвящены таким (и не только таким) вопросам, как управление изменениями, создание рекламных продуктов и организация информационной работы, подготовка кадров в государственном и частном секторах и разработка процедур урегулирования споров и разногласий на местном уровне. Участвовать в консультациях и вносить в них вклад на этом уровне должны организации, компании, физические лица и другие заинтересованные стороны, предлагающие технические решения в интересах эффективного претворения в жизнь принятых решений. Разработчики и продавцы программного обеспечения и систем, эксперты по информационным и коммуникационным технологиям, консультанты по вопросам торговли и перевозок, работники СМИ и специалисты по поведению являются богатым источником ценной информации о влиянии новых оперативных процедур и видов практики.

Е. Темы для консультаций

62. Правительства проводят консультации для того, чтобы узнать среди прочего о предпочтениях и взглядах торговых кругов, выявить озабоченности и проблемы, услышать предложения в отношении путей их устранения, обменяться информацией и выработать общие подходы и стратегии. Для того чтобы быть успешными, консультации должны быть посвящены четко сформулированной теме.

63. Хотя процесс консультаций и влияет на принятие решений, окончательные решения принимаются правительством или уполномоченным им органом. Таким образом, в интересах общества или по соображениям безопасности правительство может запретить консультации или провести их в менее интерактивном формате. Это происходит тогда, когда речь идет о вопросах, чувствительных с точки зрения конфиденциальности или безопасности.

Практические примеры: Таиланд и Пакистан

В Таиланде Комитет, руководящий созданием "национального единого окна", занимается разработкой плана действий по его организации и мониторингу его функционирования. На техническом уровне была сформирована рабочая группа специально для выработки руководящих принципов обмена данными, проверки их аутентичности и формирования национальной базы данных.

(Источник: TFIG case stories, <http://tfig.unece.org/cases/Thailand.pdf> по состоянию на июнь 2014 года.)

В Пакистане Национальный комитет по упрощению процедур перевозки и торговли (НКУППТ) занимается самыми разными вопросами и видами деятельности, в том числе непрерывным анализом торговых и транспортных процедур и систем, приведением торговой и транспортной документации в соответствие с Формуляром-образцом ООН, утверждением стандартных торговых и транспортных терминов и международных кодов для передачи торговой и транспортной информации, поощряя подготовку кадров и исследовательскую работу.

(Источник: TFIG case stories, <http://tfig.unece.org/cases/Pakistan.pdf> по состоянию на июнь 2014 года.)

64. Цели и темы консультаций должны быть определены заранее. Не имеющие конкретной темы консультации не привлекут интереса и участников. Стороны согласятся участвовать в них тогда, когда обсуждаемые вопросы имеют непосредственное отношение к их бизнесу и повседневной работе. Являющиеся предметом консультаций темы и вопросы напрямую связаны с планированием консультативного процесса. Выбор участников и "способа/формата/механизма" консультаций зависит от рассматриваемой темы и цели консультаций. Таким образом, четкое определение темы, актуальной для участников, должно стать составной частью организации процесса консультаций.

65. Уровень участников процесса должен соответствовать рассматриваемой теме. Стратегические вопросы принципиального характера могут обсуждаться в широком кругу участников. На политическом уровне оперативные вопросы лучше решаются ограниченным числом участников, обладающих необходимыми экспертными знаниями. Выбранные темы должны соответствовать уровню и опыту членов группы. Решая оперативные задачи таким образом, чтобы отдачу быстро ощутило большое число участников, можно заложить фундамент более содержательного и долговременного сотрудничества.

66. Каждый из участников также должен иметь возможность предложить для обсуждения интересующие его вопросы. Организаторы консультаций должны следить за тем, чтобы предложения выносить свои вопросы на обсуждение направлялись и правительству, и торговым кругам, и всем другим заинтересованным сторонам.



Диаграмма 2. Приведенная выше диаграмма иллюстрирует всю широту тематики консультаций. Верхние три темы относятся к стратегическому уровню; тема в середине – к оперативному уровню; а две нижних темы – к техническому уровню консультаций.

Е. Подготовка консультаций

67. Подготовка консультаций очень важна для эффективности и продуктивности дискуссий. Каждый участник должен понимать приоритеты и требования тех, кого он представляет, по каждому рассматриваемому на консультациях вопросу. Процесс консультаций может быть довольно длительным, и для того, чтобы все стороны могли подготовиться к ним, необходима полная прозрачность в отношении будущих предложений и других вопросов на повестке дня.

68. Для обеспечения прозрачности, гибкости и эффективности консультаций необходимо понимание условий ведения торговли и функционирования государственных механизмов. Для торговых кругов приоритетом являются не консультации, а повседневный бизнес. В некоторых странах уровень организации торговых кругов очень низок. К поиску партнеров, которые помогут сделать дискуссию содержательной, правительству следует подходить конструктивно и творчески. Оказание поддержки организациям, представляющим торговые круги, со временем может оказаться полезной инвестицией в будущий диалог. Такая поддержка серьезно облегчит подготовительную работу, которую должны проделать все стороны прежде, чем начать консультации.

Г. Ресурсы

69. Многие заинтересованные стороны, административные органы и даже страны опасаются того, что консультации могут потребовать крупных затрат. Однако для финансирования консультаций совсем не обязательно требуются большие суммы денег. Поскольку в консультациях обычно заинтересованы все участники, можно ожидать, что они смогут найти для них необходимое время и оплатить свои проездные расходы. В этом случае единственной реальной статьей внешних расходов являются затраты на поиск помещения, достаточного для того, чтобы вместить всех участников.

70. В отдельных случаях несколько более крупные затраты могут потребоваться от тех, кто стремится к проведению регулярных консультаций или желает воспользоваться помощью внешних экспертов. Расходы на перерывы на кофе и питание и на создание особых условий можно считать социальными затратами, к которым, хотя они и могут сделать мероприятие более привлекательным для экспертов, не следует относиться как к необходимым, поскольку истинной целью консультаций является совместная работа в интересах реального облегчения и упрощения процедур торговли. Однако, если без таких расходов не обойтись, можно рассмотреть альтернативные варианты финансирования. Например, первоначальные расходы могут финансироваться за счет государственных грантов, корпоративных спонсоров или сборов, взимаемых с коммерческих структур, желающих принять участие в консультациях.

71. Выбор менее затратного метода проведения консультаций, безусловно, может помочь снизить организационные и оперативные расходы. В то же время в интересах придания мероприятию устойчивости определенные ресурсы должны иметься на момент выбора метода консультаций, которые затем пойдут на руководство и управление процессом. Средства потребуются и для распространения соответствующих материалов либо в бумажном виде, либо через специальный веб-сайт.

Приложение I

Предлагаемый набор инструментов для консультаций

1. В настоящем разделе содержатся рекомендации, которые можно рассматривать как набор инструментов для стимулирования диалога между заинтересованными сторонами. Последовательное использование различных инструментов в трех основных областях станет залогом успешного и продуктивного диалога. Этими областями являются: 1) оценка, 2) планирование и претворение в жизнь изменений и 3) закрепление результатов.

2. Для целей оценки используются инструменты, связанные с анализом заинтересованных сторон, оказываемого на них влияния, а также потребностей высокого уровня в коммуникациях, обучении и принципиальных изменениях, требующихся в связи с предлагаемыми мерами. На этапе планирования и проведения консультаций собранная в ходе оценки информация поможет определиться с тем, какая отдача потребует от заинтересованных сторон, а также с потребностями в коммуникациях и обучении, что позволит должным образом спланировать работу. Третья и, возможно, самая важная область, которая зачастую недооценивается, связана с закреплением результатов. После того как предложенные изменения произошли, необходимо и далее поддерживать взаимодействие и связь с заинтересованными сторонами, чтобы контролировать эффективность проделанной работы. Постоянное ведение мониторинга заинтересованными сторонами поможет придать этим усилиям более коллективный характер.

I. Инструменты оценки

3. По итогам оценки должно сформироваться общее понимание того, как предлагаемые изменения отразятся на различных заинтересованных группах, которые должны получить необходимые ориентиры и гарантии на предмет того, как будет работать их бизнес в новых условиях. В интересах укрепления доверия заинтересованные стороны должны ознакомиться с предлагаемыми изменениями в деталях и получить возможность высказать свои замечания и озабоченности, чтобы их краткосрочные и долгосрочные планы были четко обозначены.

A. Анализ заинтересованных сторон

4. Прежде чем начать консультации ведущее учреждение или организация должны понять, кого может заинтересовать стоящий на повестке дня вопрос, предложение и процедурное изменение. Анализ заинтересованных сторон представляет собой важный инструмент сбора такой информации, позволяющий организованно и структурированно провести работу по выявлению учреждений и компаний, проявляющих интерес к вопросу/вопросам, а также конечных пользователей, агентов, и организаций и разбить их на основные и второстепенные заинтересованные стороны с точки зрения оказываемого на них влияния. Далее следует описать потребности, интересы, организационную структуру, возможности и другие характеристики заинтересованных сторон. Собранная в процессе такого анализа информация должна включать сведения о

приоритетных интересах заинтересованных сторон, о том, что хочет получить от этой группы правительство, о предполагаемых установках/рисках, а также о том, на что придется пойти, чтобы убедить эту группу согласиться на предлагаемые изменения.

5. Ниже приводится матрица для проведения такого анализа:

Матрица анализа стратегии заинтересованной стороны						
Заинтересованная сторона	Описание/члены	Заинтересованность в предлагаемом изменении/приоритет	Что от нее требуется?	Предполагаемые установки/риски	Что нужно сделать, чтобы добиться поддержки	Стратегия работы с заинтересованной стороной

6. Успешный анализ будет также содействовать прогрессу во время консультаций с заинтересованными сторонами и помогать отслеживать его (установление исходной ситуации, признание существования проблемы, углубление понимания проблемы и, наконец, признание необходимости перемен/готовность к ним). Такой подход требует тесной координации с ведущим учреждением, предлагающим изменения, и постоянных контактов, призванных стимулировать дискуссию, осознание и углубление понимания необходимости изменений всеми основными заинтересованными группами.

7. Ниже приводится краткий контрольный перечень вопросов для анализа заинтересованных сторон:

- **Каковы** потребности или приоритеты учреждения?
- **Насколько** гибко учреждение может менять или модифицировать свои потребности или приоритеты в свете новых предложений или событий?
- **Что представляют из себя** все затрагиваемые заинтересованные стороны?
- **Как** должен быть происходить **обмен** информацией между сторонами?
- **Какой** информацией можно обмениваться и с какими сторонами?
- **В какой момент** должен происходить обмен информацией, чтобы у сторон было достаточно времени на реагирование?

В. Матрица оценки влияния

8. Эта матрица позволяет в общих чертах оценить воздействие предлагаемых изменений на заинтересованные стороны. Она особенно полезна при планировании проектов, направленных как на внесение в систему изменений как технического, так и оперативного характера.

Техническая характеристика	Описание пользователя	Пробный период	Дата внедрения пользователем	Тип влияния на пользователя	Влияние на политику	Влияние на коммуникации	Влияние на подготовку кадров	Действия	Инициатор
----------------------------	-----------------------	----------------	------------------------------	-----------------------------	---------------------	-------------------------	------------------------------	----------	-----------

9. Деятельность в этой области должна быть направлена на выявление тех технических и принципиальных изменений, которые окажут влияние на заинтересованные стороны, а также на определение потребностей высокого уровня в коммуникациях, подготовке кадров и принципиальных изменениях применительно к каждому виду влияния.

С. Схема интеграции политических мер

10. Эта схема призвана помочь в выявлении существующих примеров организационных подходов и в анализе того, как они соотносятся с предлагаемыми изменениями. Используемые принципиальные подходы могут либо отчасти согласовываться с предлагаемыми изменениями и нуждаться в некоторой модификации, либо их придется разрабатывать с нуля, когда таких подходов не существует. При проведении подобной оценки необходимо задавать следующие вопросы:

- a) Какую сферу бизнеса затрагивают предлагаемые изменения?
- b) Каковы цели предлагаемых изменений?
- c) В чем конкретно заключаются предлагаемые изменения?
- d) Позволят ли такие изменения в подходах/автоматизации решить существующие проблемы? Если да, то какие?
 - Можно ли объяснить некоторые из проблем, присущих нынешнему процессу?
- e) Основываются ли текущие подходы на изложенной в каком-либо документе политике?
- f) Как происходило формулирование подходов?
- g) Являются ли подходы современными?
- h) Существуют ли какие-либо проблемы с единообразием подходов?
- i) Существуют ли нормы, регулирующие нынешний процесс?
 - Имеется ли желание изменить/скорректировать действующие нормы регулирования? Если да, каким образом?
- j) Создаст ли это новые требования к торговым кругам или государственному учреждению?

11. Усилия должны быть сосредоточены на разработке инструментов и схем, которые облегчили бы работу с заинтересованными сторонами по интеграции изменений, выявлению точек соприкосновения интересов при формулировании принципиальных подходов, координации совещаний на разных уровнях (стратегическом, оперативном и техническом) и отслеживанию всех этих разнообразных процессов.

II. Инструменты планирования и претворения в жизнь изменений

A. Управление процессом изменений

12. Успешный подход к управлению изменениями в нынешних подходах или процессах должен предусматривать устойчивый и структурированный способ оценки готовности к ним всех заинтересованных сторон. Зачастую эти стороны устраивает нынешнее положение дел, и они могут не знать о внешних факторах, делающих изменения необходимыми или желательными.

13. Инициатор изменений должен быть готов к проведению оценки готовности заинтересованных сторон к предстоящим изменениям. Заинтересованные стороны должны хорошо понимать как существующие условия, так и те условия, в которых они могут оказаться. Такой диалог необходим для скорейшего обсуждения и смягчения препятствий и рисков.

14. Участие заинтересованных сторон должно быть хорошо организовано с использованием всех реальных возможностей распространения необходимой информации. Речь идет о письменных материалах, возможностях высказывания замечаний и размещении электронной информации при наличии соответствующих веб-сайтов. По возможности, правительство должно также организовывать обучение и подготовку затрагиваемых заинтересованных сторон, чтобы те более охотно поддерживали предлагаемые изменения.

15. Собранная на этапе оценки информация помогает определиться с необходимым взаимодействием и деятельностью на каждом уровне. Взаимодействие должно осуществляться как с внутренним, так и с внешним кругом заинтересованных сторон, затрагиваемых предстоящими изменениями. Этот план должен предусматривать налаживание двухсторонних контактов, чтобы заинтересованные стороны могли постоянно сообщать о своих впечатлениях о тех изменениях, которые они переживают в результате реализации согласованных преобразований. В тщательно спланированной деятельности должны участвовать все представители заинтересованной группы – от организаторов до конечных пользователей.

16. В основе деятельности на данном уровне должны лежать следующие планы:

- Коммуникационный план
 - Информационная работа на месте
 - Электронная почта и бюллетени
 - Информационные записки
 - Интерактивные семинары
 - Веб-сайты
- Учебный план
 - Очная подготовка
 - Интернет-обучение
 - Учебные и справочные руководства
 - Видеоматериалы
- Планы работы по принципиальным вопросам
 - Совещания по координации подходов
 - Публикация записок по правовым вопросам для получения замечаний

В. Закрепление результатов

17. Помимо упомянутых выше "подготовительных" мероприятий подготовка требуется и для закрепления необходимых изменений благодаря непрерывному совершенствованию процедур, разработке необходимых стандартов и модернизации бизнес-процессов. Это позволит сгладить переход от старого к новому, улучшить восприятие предлагаемых изменений и снизить противодействие им, а также расширить сотрудничество. Усилия в этой области можно направить на подготовку вопросников для заполнения заинтересованными сторонами, составление ежемесячных сравнительных отчетов и непрерывную информационную работу.

III. Оценка

18. Для того чтобы понять, оказались ли затраты времени, средств и энергии ненепрерывными, необходимо не только проводить консультации, но и оценивать их результаты. Ценность заключается в качестве процесса консультаций и в его результатах. Неудовлетворенность процессом и отсутствием реальных результатов может заставить участников выйти из консультаций, что приведет к их провалу. Смысл проведения оценки заключается в том, чтобы контролировать и направлять конкретный консультативный процесс и учиться на конкретном опыте в целях совершенствования будущей работы.

19. Цель оценки заключается в том, чтобы понять, был ли процесс консультаций открытым, прозрачным и недискриминационным с самого начала и до конца. Вынесенные уроки должны быть применимы и к будущим проектам.

А. Процедура оценки

20. Обычно оценки проводятся по окончании процесса, проекта или деятельности. В случае консультаций определить конечную точку зачастую довольно трудно, поскольку они могут носить непрерывный характер. В этой связи рекомендуется заранее определить момент проведения оценки и повторять ее время от времени для анализа прогресса. Как бы то ни было, планирование оценки должно начинаться как можно раньше, в идеале одновременно с началом консультаций, чтобы коллективно согласовать время, форму и метод ее проведения. Если в качестве критериев оценки используются поведенческие характеристики, например подходы, данные необходимо собирать как на начальном, так и на конечном этапе.

В. Система оценки

21. Для того чтобы оценить полезность и успешность консультаций, необходимо в первую очередь определиться с тем, какие консультации можно считать успешными. Система оценки помогает определить критерии оценки на основе выбранных показателей/источников данных, а затем установить целевые/исходные показатели применительно к каждому критерию. Критерии оценки отражают цели консультативного процесса. Они могут быть ориентированы на результаты и/или носить процессуальный характер. При помощи процессуальных критериев оцениваются, например, справедливость и открытость процесса, эффективность использования ресурсов и своевременность привлечения к консультациям нужных участников. Критерии, ориентированные на результат, по-

зволяют оценить вклад консультаций в укрепление доверия и взаимоотношений, а также в принципиальные решения и качество государственных услуг.

22. Каждый критерий оценки должен быть увязан по крайней мере с одним показателем – количественным или качественным, – используемым для измерения общих критериев. Примером показателя для представительных критериев может служить число участников и организаций, которые они представляют. Данные указывают на источник информации для данного критерия и определяют метод и инструмент сбора данных. Наконец, целевые показатели отражают поставленные задачи.

С. Методы оценки

23. Существуют разные методы и инструменты сбора и анализа данных в ходе проведения оценок: обследования, опросы, изучение документации и наблюдения. Выбор этих методов зависит от специфики и системы каждой оценки. Например, полезными могут быть посещения различных и разнообразных объектов для опроса сотрудников, занимающихся повседневной работой по реализации новых мер. Цель таких посещений должна заключаться в том, чтобы узнать, получили ли сотрудники четкую и ясную информацию и прошли ли они адекватную подготовку в преддверии принятия таких мер. Кроме того, посещения помогут понять, диктуют ли местные условия необходимость внесения изменений в процедуры и методы работы в интересах претворения в жизнь принятых мер.

Приложение II

Типовая модель

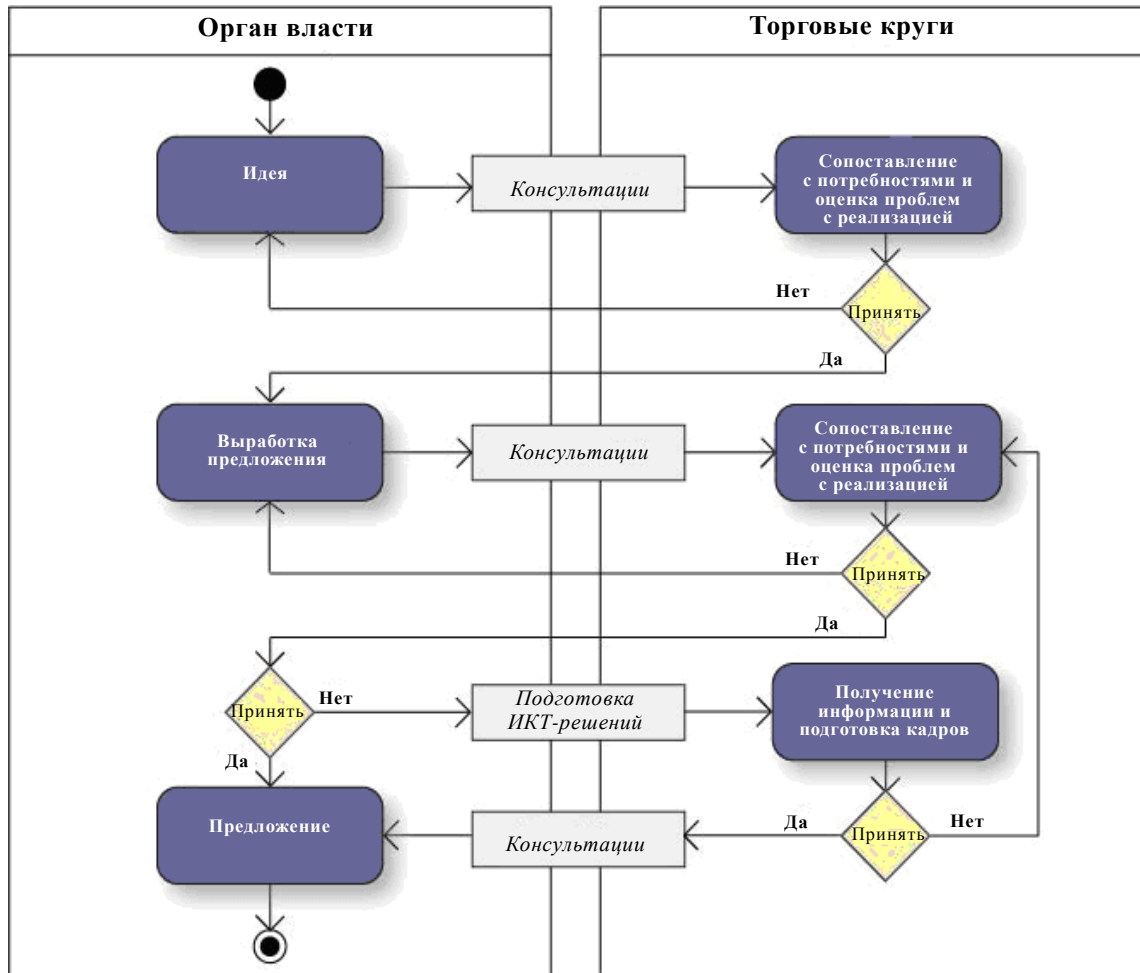


Диаграмма 3. Типовая модель консультаций

1. Приводимая на диаграмме 3 типовая модель призвана дать ориентиры для тех, кто стремится организовать консультации на основе процедур, которые являются желательными и постоянно используются в процессе консультаций. Эту модель не следует рассматривать как законченную во всех отношениях, в частности, поскольку она четко не отражает регулярного характера консультаций или необходимости постоянно прилагать усилия для закрепления достигнутых договоренностей.
2. На диаграмме 3 *идея* исходит от *органа власти*, однако ее источником вполне могут быть и *торговые круги*; в этом случае заголовки двух частей диаграммы следует переставить.
3. В настоящей модели консультаций некоторым понятиям в целях упрощения были присвоены определенные обозначения. Так, под *органом власти* понимается любой государственный орган, учреждение или даже подразделение.

Торговые круги могут обозначать отдельные компании, торговые фирмы и их соответствующие организации. Совместные процедурные действия обозначаются понятием *консультации*, равно как и разные другие формы подготовительной и практической работы.

4. Очень важно, чтобы заинтересованные стороны имели собственные внутренние процедуры выработки позиции от имени тех, чьи интересы они представляют. Такие внутренние процедуры должны обеспечивать распространение информации и получение отзывов о предлагаемых подходах или выдвигаемых идеях.

5. В предлагаемой модели процесс консультаций запускается под влиянием идеи. Торговые процедуры определяются принципиальными и процедурными подходами, и в основе любых консультаций неизбежно лежит идея о существовании возможностей выработки новых политических принципов и процедур, которая после соответствующей проработки превращается в *предложение*. Это относится и к идеям, выдвигаемым торговыми кругами, и к новым законодательным инициативам на региональном уровне и ко всем другим темам, рассматриваемым в разделе 5 Руководящих принципов выбора тем для консультаций.

6. По итогам *консультаций* готовится *предложение* по принципиальным и процедурным вопросам. В связи с таким предложением могут возникать новые проблемы и вопросы. Их можно решать либо в процессе *обучения*, либо в рамках *новых идей* или *предложений* в отношении внесения изменений в новые процедуры и принципы. Этот общий подход к консультациям отражен на диаграмме 3.

7. Важнейшим элементом типовой модели консультаций является идея, зародившаяся и сформулированная либо в структуре *органа власти*, либо в *торговых кругах* и благодаря прозрачным процедурам донесенная до сведения других заинтересованных сторон до принятия окончательного решения или внесения окончательного предложения. Этот процесс схематично отражен в верхней части диаграммы 3. Следует отметить, что требование обеспечения прозрачности еще с этапа формулирования проблемы касается обеих заинтересованных сторон. В некоторых случаях консультациям предшествуют серьезные подготовительные обсуждения с теми, кого представляют заинтересованные стороны. Это, безусловно, происходит, когда речь идет о сложных проблемах. В настоящей модели данный процесс получил название "Сопоставление с потребностями и оценка проблем с реализацией", однако он может быть как более, так и менее сложным в зависимости от того, на каком этапе происходит такое обсуждение, и от самой природы идеи.

8. Процесс "Сопоставления с потребностями и оценки проблем с реализацией" упрощенно описывает процесс, который одновременно с общими консультациями происходит среди тех, чьи интересы представляют заинтересованные стороны. Он имеет большое сходство с процессом, происходящим между основными участниками консультаций. Те, чьи интересы на консультациях представляют заинтересованные стороны, должны получать информацию о предложениях и иметь возможность донести свое мнение о них. Прозрачность помогает участникам подготовить тех, чьи интересы они представляют, к предлагаемым изменениям и информировать их о технических подробностях, которые будут вынесены на обсуждение. Процесс обмена информацией и корректировки позиций происходит одновременно или практически одновременно с процессом консультаций.

9. По итогам (или в процессе) корректировки предложения (или его сохранения в неизменном виде) с учетом вклада заинтересованных сторон орган власти должен определиться с необходимыми практическими шагами по его реализации. Этот процесс продолжается после официального внесения предложения и установления сроков его осуществления. В ходе этого процесса орган власти представляет обучение или информацию, которые распространяются среди заинтересованных торговых кругов, а они, в свою очередь, оценивают эффективность полученной информации и обучения. Оценка является тем процессом, который может быть как самостоятельным, так и непрерывным. Повторяя в принципе последовательность шагов, предусмотренных в модели консультаций, он включает также получение отзывов как о самом процессе консультаций, так и о его результатах. В типовой модели делается попытка отразить участие всех заинтересованных сторон и обмен информацией в динамике.
