



Генеральная Ассамблея  
Экономический и Социальный  
Совет

Distr.  
GENERAL  
  
A/50/847  
E/1996/7  
8 March 1996  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ  
СОВЕТ  
Пятидесятая сессия  
Пункт 12 повестки дня  
ДОКЛАД ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ  
И СОЦИАЛЬНОГО СОВЕТА

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ

Основная сессия 1996 года  
Пункт 6j повестки дня  
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И

ВОПРОСЫ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

Государственное управление и развитие

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 17	3
А. Справочная информация .....	2 - 7	3
В. Подготовительные мероприятия и процесс .....	8 - 14	4
С. Двенадцатое совещание Группы экспертов по вопросам государственного управления и финансов ...	15	5
Д. Цели возобновленной сессии Генеральной Ассамблеи .....	16 - 17	6
II. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ .....	18 - 100	7
А. Обзор мандатов Организации Объединенных Наций в области государственного управления .....	19 - 23	7
В. Программа Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов .....	24 - 50	9

96-01012.R 200396 220396

/...

# СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
С. Другие мероприятия в области государственного управления и развития в рамках системы Организации Объединенных Наций .....	51 - 100	16
III. КОНТЕКСТ И ДИНАМИКА ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ .....	101 - 130	26
А. Благоприятные условия для развития: роль государственного управления .....	102 - 112	26
В. Всемирные конференции 90-х годов .....	113 - 123	30
С. Роль государственного управления в процессе развития .....	124 - 129	33
Д. Создание потенциала в области государственного управления .....	130	34
IV. УКРЕПЛЕНИЕ РОЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ .	131 - 182	35
А. Стоящие перед Организацией Объединенных Наций задачи и рекомендации в отношении действий .....	131 - 156	35
В. Рекомендации национальным правительствам и ответные меры Организации Объединенных Наций .....	157 - 182	44

/...

## І. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 49/136 от 19 декабря 1994 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей на ее возобновленной пятидесятой сессии через Экономический и Социальный Совет сводный доклад по вопросу о государственном управлении и развитии. Настоящий доклад представляется во исполнение этой просьбы.

### А. Справочная информация

2. В 90-е годы перед системами государственного управления и финансов правительств всех стран мира встали новые и сложные задачи. Многообразные внутренние факторы и непредсказуемые внешние факторы в своей совокупности создали для значительного числа правительств трудные условия, затрудняющие принятие решений и создающие препятствия на пути повышения эффективности их деятельности. Национальные условия различного характера привели к тому, что многие правительства столкнулись с необходимостью постоянно прилагать усилия в целях преодоления кризиса в государственном секторе и в целях создания рамок для стабильного и устойчивого развития человеческого потенциала. Для решения этих сложных задач требуется обеспечить наличие конкретных, прагматических и четко определенных основ для организационного строительства и наращивания потенциала в целях поддержки рационального государственного управления и эффективного функционирования систем административного и финансового управления.

3. Во всем мире многие страны сталкиваются с трудной проблемой, заключающейся в необходимости попытаться переосмыслить роль правительств в обеспечении поступательного экономического роста и устойчивого развития. В число задач, связанных с решением этой проблемы, входит определение путей обеспечения действенности, эффективности и оперативности в деятельности правительств.

4. Именно в этом контексте участники Панафриканской конференции министров по делам государственной службы, проведенной в июне 1994 года в Танжере, Марокко, приняли Танжерскую декларацию (см. A/49/495, приложение), в которой, среди прочего, подчеркивалась необходимость компетентного государственного управления для успешного обеспечения устойчивого развития. В Декларации также содержался призыв к созыву глобальной конференции по этой теме.

5. Действуя в соответствии с содержащимися в Танжерской декларации рекомендациями, Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 49/136 по вопросу о государственном управлении и развитии, в которой она признала важную роль, которую могут сыграть правительства и органы государственного управления в решении новых задач, возникающих в процессе обеспечения поступательного экономического роста и устойчивого развития во всех странах, а также необходимость укрепления потенциала в области государственного управления и финансов в целях создания государственной службы, отвечающей потребностям народа.

6. Генеральная Ассамблея также признала важность обмена мнениями и опытом в целях содействия более глубокому пониманию роли государственного управления в развитии и в целях расширения международного сотрудничества в этой области.

7. В этой связи Генеральная Ассамблея приняла решение возобновить в марте-апреле 1996 года свою пятидесятую сессию в целях рассмотрения вопроса о государственном управлении и развитии. Участники сессии проведут обмен опытом, рассмотрят вопрос о деятельности системы Организации

Объединенных Наций в данной области и вынесут соответствующие рекомендации. На сессии должна быть проанализирована роль государственного управления в меняющихся условиях современности на основе изучения роли государственного сектора, а также проведен обзор мероприятий программы Организации Объединенных Наций в этой области.

#### В. Подготовительные мероприятия и процесс

8. Подготовка к возобновленной сессии началась почти сразу же после завершения сорок девятой сессии Генеральной Ассамблеи. При этом преследовались следующие основные цели: а) повысить степень информированности международного сообщества о ключевой роли государственного управления в развитии; б) организовать форум, который позволил бы провести откровенный обмен опытом и с) укрепить деятельность системы Организации Объединенных Наций по наращиванию потенциала в области государственного управления и финансов и приспособить используемый ею подход к условиям, характерным для отдельных стран.

9. Стратегия подготовки предусматривала составление ряда докладов и проведение нескольких совещаний, кульминацией которых стало двенадцатое из проводимых один раз в два года совещаний Группы экспертов по вопросам государственного управления и финансов, организованное в соответствии с резолюцией 49/136. Первое совещание было проведено в марте 1995 года под эгидой Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению Секретариата техническим комитетом в составе представителей Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирного банка, Международной организации труда (МОТ), Экономической комиссии для Африки (ЭКА), Международного института административных наук (МИАН) и Гарвардского университета и было посвящено анализу положений резолюции, определению основных вопросов, которые будут рассмотрены на возобновленной сессии, и установлению общих тематических рамок для подготовительных докладов и совещаний.

10. На основе анализа резолюции технический комитет определил четыре основные темы для рассмотрения на возобновленной сессии: а) укрепление потенциала в области государственного управления; б) роль государственного управления в содействии социальному развитию; с) роль государственного управления в развитии объектов инфраструктуры и охране окружающей среды и d) роль государственного управления в руководстве осуществлением программ развития.

11. После проведения серии консультативных совещаний в апреле, в которых приняли участие представители государств-членов, учреждений Организации Объединенных Наций, межправительственных и неправительственных организаций, научно-исследовательских учреждений и частного сектора, технический комитет провел еще одну сессию в мае в целях дальнейшей проработки и уточнения тем, которые были разбиты на две отдельные категории: роль государственного управления в развитии и наращивание потенциала в целях эффективного управления. В рамках этих категорий было определено 11 конкретных тем, призванных сыграть роль отправных точек для обсуждений в рамках двенадцатого совещания Группы экспертов.

12. Основная тема "Роль государственного управления" включала следующие вопросы: поступательный экономический рост, содействие социальному развитию, содействие развитию инфраструктуры и охрана окружающей среды, содействие развитию партнерских отношений между государственным и частным секторами, управление программами развития и обеспечение правовых рамок для развития. В тему "Наращивание потенциала в области государственного управления" вошли следующие вопросы: укрепление потенциала для разработки политики, укрепление организационных структур, совершенствование систем гражданской службы, совершенствование управления финансами для целей развития, развитие людских ресурсов для государственного

сектора и наращивание административного потенциала для решения вопросов, связанных с постконфликтными и кризисными ситуациями.

13. До проведения двенадцатого совещания Группы экспертов 28 июля 1995 года Департамент по поддержке развития и управленческому обеспечению организовал совещание неофициальной межучрежденческой рабочей группы. Основные цели совещания этой группы, в котором приняли участие представители Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению, Департамента по экономической и социальной информации и анализу политики, Департамента по координации политики и устойчивому развитию, Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), МОТ, ПРООН и Всемирного банка, заключались в обзоре деятельности учреждений по осуществлению их соответствующих программ в области государственного управления и финансов, а также в вынесении рекомендаций в отношении общих вопросов, которые были бы рассмотрены Группой экспертов в первоочередном порядке.

14. Межучрежденческая рабочая группа отметила важное значение государственного управления для развития и рекомендовала учреждениям налаживать более тесное сотрудничество в реализации конкретных программ и проектов, особенно на ранних стадиях их разработки, в целях обеспечения максимальных выгод для развивающихся стран. Группа также рекомендовала, чтобы была обеспечена координация деятельности при осуществлении всех межучрежденческих программ в области государственного управления и финансов и чтобы Организация Объединенных Наций выполняла конкретные функции в качестве центра анализа и синтеза информации в отношении опыта, накопленного при проведении реформ системы государственного управления и внедрения нововведений, и содействовала обмену опытом между правительствами, а также между учреждениями. Кроме того, Группа сделала особый упор на программы "управления изменениями", а также на создание и укрепление соответствующих национальных учреждений, которые выполняли бы руководящие функции в рамках этих процессов преобразований в области государственного управления и финансов.

С. Двенадцатое совещание Группы экспертов по вопросам государственного управления и финансов

15. Двенадцатое совещание Группы экспертов по вопросам государственного управления и финансов было создано в Нью-Йорке в период с 31 июля по 11 августа 1995 года в целях проведения анализа и освещения основных тенденций и проблем в области государственного управления в развивающихся странах, а также вынесения рекомендаций о мерах укрепления роли Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов. Важная роль двенадцатого совещания была также обусловлена еще одним дополнительным аспектом: Ассамблея просила совещание внести свой вклад в подготовку Генеральным секретарем сводного доклада по вопросу о государственном управлении и развитии для представления на ее возобновленной пятидесятой сессии. Принять участие в работе совещания были приглашены 37 экспертов из различных регионов мира, а также представители системы Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений, межрегиональных и региональных учреждений, неправительственных организаций, региональных комиссий и других специализированных органов. Результаты проведенного на совещании всестороннего анализа вопроса представлены в докладе Группы экспертов (A/50/525-E/1995/122, приложение). В докладе также содержатся 103 рекомендации для национальных правительств и 96 рекомендаций для Организации Объединенных Наций.

Д. Цели возобновленной сессии Генеральной Ассамблеи

16. Впервые Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций соберется специально для того, чтобы обсудить вопрос о роли государственного управления в процессе развития. В настоящее время как никогда настоятельной и очевидной является необходимость проведения фундаментального обзора роли государственного управления в развитии в интересах осуществления правительствами текущих мероприятий, призванных обеспечить решение сложных задач в области развития, связанных с последствиями все большей глобализации и расширения роли рынка и частного сектора, а также с ликвидацией нищеты и содействием обеспечению социальной справедливости, охраной окружающей среды и оказанием поддержки демократическим системам, основанным на принципе широкого участия. В рамках Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов на протяжении почти 50 лет оказывается активная поддержка техническому сотрудничеству при проведении перестройки и реформ административных систем, развитию людских ресурсов, созданию организационного потенциала в сфере профессиональной подготовки, мобилизации ресурсов, деятельности в области финансового управления и совершенствованию функционирования государственных предприятий. В рамках Программы решаются проблемы структуры и систем управления и прилагаются усилия в целях укрепления потенциала в области разработки и национального исполнения программ в целях обеспечения эффективного с точки зрения затрагиваемых ресурсов управления процессом развития. Предполагается, что в контексте деятельности по удовлетворению изменяющихся потребностей развивающихся стран, связанных с укреплением их административных, финансовых и информационных систем в целях более эффективного управления процессом развития, можно было бы установить более действенные рабочие отношения на страновом уровне между государственным и частным секторами.

17. Поэтому основная цель и основополагающая задача возобновленной сессии заключается в том, чтобы повысить степень осознания международным сообществом жизненно важной роли государственного управления в процессе развития, в особенности его роли в обеспечении эффективности и устойчивости развития, а также привлечь внимание к необходимости уделять реформе системы государственного управления приоритетное внимание в рамках программ развития и добиться консенсуса в этом отношении. Кроме этого, в ходе возобновленной сессии будут приложены усилия по укреплению системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы она была способна эффективно воплощать в жизнь такие концепции государственного управления и финансов, которые обеспечивают наиболее эффективное удовлетворение насущных потребностей государств-членов, в особенности развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Вместе с тем предполагается, что Ассамблея на своей возобновленной сессии рассмотрит освещенные в настоящем докладе вопросы и содержащиеся в нем рекомендации и предложит пути совершенствования деятельности системы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития.

## II. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

18. В настоящем разделе освещаются три ключевые аспекта, связанных с деятельностью Организации Объединенных Наций в области государственного управления в целях развития. Первый из них – это обзор мандатов, содержащихся в резолюциях и решениях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Экономического и Социального Совета, который указывает на эволюцию приоритетов в контексте технического сотрудничества и вспомогательной научно-исследовательской работы в области государственного управления и развития. Анализ включает тематический обзор этих мандатов с указанием ключевых областей программ Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления. Второй аспект – это описание отдельных показательных программ помощи, иллюстрирующее деятельность в рамках Программы

Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов. Третий – это обзор вклада организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся проблемами государственного управления.

А. Обзор мандатов Организации Объединенных Наций  
в области государственного управления

19. Впервые Генеральная Ассамблея обратилась с призывом обеспечить непосредственное участие Организации Объединенных Наций в совершенствовании государственного управления в своей резолюции 246 (III) от 4 декабря 1948 года, в которой она учредила Международный центр подготовки кадров к административной деятельности. Со временем эта главная инициатива, которая носила экспериментальный характер, переросла в крупный, всеобъемлющий и сложный комплекс мероприятий системы Организации Объединенных Наций. В число основных областей деятельности входят реформа административной системы и государственной гражданской службы, развитие людских ресурсов, роль правительства в экономическом развитии, управление финансами и мобилизация ресурсов, а также управление государственными предприятиями. Система Организации Объединенных Наций оказывает поддержку этим мероприятиям в рамках широкого круга отдельных проектов и программ.

20. В различных резолюциях и решениях Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета просматривается общая тенденция к уделению основного внимания созданию потенциала путем, в частности, реализации стратегии развития людских ресурсов и переноса все большего акцента на вопросы политики и планирования в целях развития. Программа по вопросам государственного управления была учреждена как программа технической помощи в области государственного управления. К 1960 году она стала именоваться "Оказание Организацией Объединенных Наций помощи в области государственного управления: предоставление оперативных, исполнительных и административных сотрудников", а к 1969 году – "Государственное управление и развитие", что указывает на расширение основополагающей концепции до концепции создания потенциала в целях решения установленных важных задач. В число тем, на которые периодически обращалось внимание, входили: "Роль государственного сектора в содействии экономическому развитию развивающихся стран" в 1974 году, "Государственное управление и финансы" в 1975 году и "Составление бюджетов и планирование в целях развития" в 1976 году. С 1980 года основное внимание уделяется роли государственного сектора в содействии экономическому развитию развивающихся стран наряду со вспомогательными мероприятиями, которые главным образом связаны с ролью квалифицированных национальных кадров в социальном и экономическом развитии развивающихся стран, а также со специальными темами, такими, как "Международная стратегия развития на третье Десятилетие развития Организации Объединенных Наций", "Развитие людских ресурсов" или "Программы действий Организации Объединенных Наций по обеспечению экономического подъема и развития в Африке". На протяжении пяти десятилетий внимание в рамках Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов сосредоточивается на создании национального потенциала в целях разработки мероприятий в области развития и обеспечения устойчивой базы для их осуществления.

21. Хронология наиболее важных компонентов мандатов системы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития наглядно свидетельствует об увеличении числа инициатив по укреплению государственного управления, с тем чтобы оно могло вносить более значительный вклад в развитие. После выдвижения первоначальной концепции создания международного центра подготовки кадров инициативы модифицировались для оказания поддержки созданию и развитию региональных и национальных учреждений, обеспечивающих профессиональную подготовку. Точно так же первоначальный акцент на учреждениях центрального

правительства был расширен и внимание стало уделяться секторальным и местным органам управления, а также органам местного самоуправления. В конце концов в сферу охвата попали и неправительственные и частные организации, особенно с учетом их вклада в повышение эффективности деятельности органов управления и в достижение целей в области развития на национальном уровне. На протяжении десятилетий внимание к конкретным методам и секторам, таким, как управление финансовыми ресурсами, расширилось и в целом заменило расплывчатые призывы к общему улучшению положения дел. На протяжении всего пятидесятилетнего периода наблюдались две тенденции: а) явная необходимость в оказании Организацией Объединенных Наций помощи в распространении информации и обмене ею; и б) признание важности вклада государственного управления в развитие. Эти две тенденции стали взаимосвязанными в середине 60-х годов вследствие уделения все более непосредственного внимания последствиям и результатам деятельности в области государственного управления, что привело к появлению в 80-х годах ключевого понятия ориентации на результаты. Можно ожидать, что ключевое понятие 90-х годов – изучение перспектив на будущее – вскоре найдет свое отражение в мандатах.

22. Обзор мандатов Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития наглядно свидетельствует о том, что со времени создания Организации Объединенных Наций ключевым компонентом ее деятельности в области государственного управления являлось и должно продолжать являться оказание помощи государствам-членам в двух широких областях: а) сборе и распространении информации и обмене опытом; и б) разработке, при поступлении соответствующих просьб, оптимальных и подходящих систем и методов практической деятельности в отдельных странах. Конкретные ключевые компоненты деятельности включают:

а) сбор и распространение информации о деятельности частного сектора в различных странах, и в особенности о новшествах и наиболее эффективных методах практической деятельности, а также обмен этой информацией;

б) проведение аналитических исследований по различным аспектам роли государственного сектора в развивающихся странах и разработка рекомендаций и предложений;

в) укрепление административных, финансовых и управленческих учреждений и механизмов, способствующих обеспечению как социального, так и экономического развития в развивающихся странах;

г) надлежащее развитие национальных людских ресурсов и управление ими в целях обеспечения максимально эффективного и действенного функционирования государственного сектора;

д) оказание поддержки созданию эффективных государственных институтов и динамичной государственной гражданской службы в целях обеспечения устойчивого развития;

е) придание целенаправленного, скоординированного и устойчивого характера деятельности отдельных учреждений Организации Объединенных Наций и всей Организации в целом в вышеупомянутых областях.

23. Освещаемый ниже межучрежденческий, многоаспектный подход системы Организации Объединенных Наций обеспечивает поддержку мероприятиям на национальном уровне, призванным содействовать созданию потенциала в области государственного управления, определению программных приоритетов и созданию благоприятных условий для развития.

#### В. Программа Организации Объединенных Наций в области



государственного управления и финансов

24. В настоящее время мероприятия Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов проводятся в рамках среднесрочного плана на период 1992–1997 годов и пятого цикла программирования средств ПРООН. Кроме того, Программа призвана реагировать на непредвиденные потребности в странах, переживающих серьезные конфликты и кризисы.

25. Главной целью Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов является оказание содействия правительствам развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Эта цель достигается за счет совершенствования и укрепления их потенциала в области государственного управления и финансов в интересах обеспечения эффективного и действенного управления их национальными планами, политикой и программами развития.

26. Мероприятия Программы дополняют собой смежные мероприятия других организаций системы Организации Объединенных Наций и проводятся в тесном сотрудничестве и координации с соответствующими региональными комиссиями, специализированными учреждениями и межрегиональными и региональными институтами.

27. Программа в области государственного управления и финансов охватывает четыре вида деятельности: а) представление докладов директивным органам Организации Объединенных Наций; б) проведение оперативных исследований и анализа в области

государственного управления и финансов; с) организацию программ подготовки кадров и предоставление консультативных услуг; и d) проведение мероприятий в области технического сотрудничества.

28. Первые три вида деятельности финансируются из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, а мероприятия в области технического сотрудничества финансируются за счет внебюджетных средств, предоставляемых ПРООН, двусторонними и многосторонними учреждениями-донорами, целевыми фондами и правительствами стран-получателей.

29. В Программе в области государственного управления и финансов учитываются рекомендации проводимых каждые два года совещаний экспертов, совещаний специальных групп экспертов и межрегиональных семинаров или практикумов, созываемых Организацией Объединенных Наций в соответствии с указаниями, данными директивными органами. Двухгодичная программа рассматривается Комитетом по программе и координации и утверждается Генеральной Ассамблеей.

30. Основными направлениями деятельности в рамках Программы в области государственного управления являются укрепление административной и организационной систем как в центре, так и на местах, совершенствование методов и практики управления посредством внедрения современных методов управления и информационной технологии, а также создание нормативно-законодательной базы и программ, чутко реагирующих на изменения в мировой экономике. Деятельность в рамках Программы ориентирована также на обеспечение участия и создание увлеченной своей работой, квалифицированной, лояльной, профессиональной и хорошо подготовленной гражданской службы. Основными направлениями деятельности в рамках Программы в области государственных финансов являются мобилизация внутренних и внешних финансовых ресурсов, развитие национальной и международной систем налогообложения, управление финансовой деятельностью и бухгалтерский учет, ревизорская деятельность и представление отчетности об использовании помощи. Основными направлениями деятельности Программы в области развития частного сектора являются создание правовой и нормативной базы для регулирования предпринимательской деятельности, развитие мелких и средних предприятий, управление предприятиями, реформа и приватизация государственных предприятий, взаимодействие государственного и частного секторов и переключение военного производства на гражданские цели. Особое внимание уделяется также таким аспектам планирования и развития, как составление программ государственных капиталовложений, вопросы внешней задолженности и платежного баланса, стратегия развития, отраслевое планирование и мероприятия, связанные с проведением программ структурной перестройки и подъема экономики.

31. В целях поощрения мероприятий, предложенных экспертами, правительствами и специалистами в области государственного управления, в рамках Программы проводятся исследования, издаются публикации, организуются программы подготовки кадров и осуществляются мероприятия в области технического сотрудничества. В целях упрощения обмена информацией между экспертами по вопросам государственного управления и финансов, практическими работниками и интересующимися этим вопросом учеными два раза в год распространяется "Development Administration Newsletter" ("Информационный бюллетень по вопросам управления процессом развития"). Кроме того, в целях обмена информацией по вопросам предпринимательства распространяется серия фактологических бюллетеней под общим названием "Enterprise Development" ("Развитие предприятий"), в основе которых лежит проект ЭМПРЕТЕК. Программа публикует также справочник "Directory of Agencies and Institutions in Public Administration and Finance" ("Справочник учреждений и институтов в области государственного управления и финансов") и начиная с 1974 года издает периодический перечень "Publications on Public Administration and Finance" ("Публикации по вопросам государственного управления и финансов"). Опубликованы такие

издания, как "Human Resources Development in Civil Service Systems: Report of an Interregional Technical Meeting" ("Развитие людских ресурсов в системах гражданских служб: доклад о работе межрегионального технического совещания"); "Implementing Sustainable Development" ("Претворение устойчивого развития в жизнь"); "Methods and Practices of Privatization" ("Методы и практика приватизации"); "Role of the Public Sector in Promoting the Economic Development of Developing Countries" ("Роль государственного сектора в содействии экономическому развитию в развивающихся странах"); "Guidelines on Performance Contracting for Public Enterprises" ("Руководящие принципы организации подрядных работ для государственных предприятий").

32. В рамках мандата, заключающегося в сборе и распространении информации об основных событиях в области государственного управления и финансов, начато проведение обследования изменений и тенденций в области государственного управления и финансов в сотрудничестве с Африканской ассоциацией по государственно-административной деятельности и управлению, Африканским учебным и исследовательским центром по проблемам администрации в области развития, Арабской организацией развития административной деятельности, Восточной региональной организацией по вопросам государственного управления для Азии, Латиноамериканским центром административной деятельности в целях развития и Европейской группой по вопросам государственного управления.

33. Начинается проведение исследования, специально посвященного вопросам управления финансами, в рамках которого будут анализироваться тематические исследования, служащие иллюстрацией конкретных новшеств, таких, как пересмотр финансовых положений или совершенствование систем компьютеризированного бухгалтерского учета. Цель исследования – выявить стратегии и подходы, приносящие долгосрочные выгоды в области управления финансами и способствующие укреплению национального потенциала.

34. Аналогичным образом на страновом уровне Программа провела исследование сектора государственного управления в Бангладеш, результаты которого были опубликованы как на английском, так и на бенгальском языках. В разработке методологии исследования этого сектора участвовали международные и национальные консультанты под руководством сотрудников Программы.

35. Важным элементом услуг, предоставляемых Программой государствам-членам, является проведение серии семинаров в течение каждого двухгодичного периода. Например, в 1994 году состоялись семинары и практикумы по следующим темам: а) представление отчетности об использовании помощи (совещание рабочей группы доноров); б) мелкие и средние предприятия в развивающихся странах с переходной экономикой; в) развитие людских ресурсов; г) укрепление потенциала в области руководства программами развития; д) укрепление организационных структур в Южной Африке (конференция доноров); е) высшее управление и государственная реформа; ж) информационные системы; з) вопросы проведения выборов; и) Панафриканская конференция министров по делам государственной службы. В 1995 году состоялись семинары по таким темам, как а) политика в постприватизационный период; б) женщины, развитие и государственная политика; в) структурная инвестиционная политика на этапе перехода к рыночной экономике; г) управление процессом социального развития; д) международное сотрудничество в вопросах налогообложения и е) демократизация, децентрализация и местные органы управления.

36. Техническое сотрудничество в рамках Программы предусматривает оказание, по просьбе правительств развивающихся стран и стран с переходной экономикой, основной и управленческой поддержки в деле разработки и осуществления проектов технического сотрудничества на

национальном и межрегиональном уровнях. Такая поддержка включает проведение ряда базовых мероприятий, таких, как разработка и составление проектов, включая определение потребностей в области государственного управления и финансов, участие в программных мероприятиях на страновом уровне и оказание технической поддержки и предварительной помощи в деле составления проектов. Она включает также оказание технической помощи в деле осуществления, контроля и оценки проектов.

37. По конкретным проблемам государственного управления и финансов правительствам развивающихся стран предоставляются краткосрочные консультативные услуги.

38. В течение последних 45 лет Программа Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, выполняя различные задачи, возложенные на нее директивными органами, пыталась удовлетворить насущные потребности развивающихся стран в области совершенствования их систем административного и финансового управления в целях развития. В настоящее время в области государственного управления насчитывается 61 действующий проект и еще 63 проекта значатся завершенными. В области государственных финансов насчитывается 52 действующих проекта и еще 22 проекта значатся завершенными. Из этих проектов 59 процентов приходятся на Африку, 17 процентов – на Азию, 6 процентов – на Латинскую Америку, 4 процента – на Ближний Восток, 2 процента – на Европу и 13 процентов проектов являются межрегиональными (округленные показатели).

39. Что касается базовых мероприятий (аналитическая деятельность и разработка программ), обычно именуемых ТВУ-1 (технические вспомогательные услуги, вариант 1), то в области государственного управления насчитывается 20 текущих и 7 завершенных мероприятий, а в области государственных финансов – 2 текущих и 1 завершенное мероприятие. Что касается так называемых "проектных технических вспомогательных услуг", более широко известных под названием ТВУ-2, то в области государственного управления насчитывается восемь текущих и два завершенных мероприятия, а в области государственных финансов – шесть текущих и одно завершенное мероприятие. При использовании механизмов ТВУ-1 и ТВУ-2 Программа обеспечивает руководство и управление через основных специалистов, обладающих знаниями в специализированных областях, тогда как при проведении стандартной проектной работы используются сотрудники Программы, занимающиеся исполнением и осуществлением всех аспектов руководства проектами, а именно закупками, набором персонала и финансами, по каждому из которых создано отдельное специализированное подразделение. Хотя основная часть деятельности приходится на традиционные области административной реформы, подготовки кадров и совершенствования финансовых систем, с мест все чаще поступают просьбы об оказании помощи в новых областях, таких, как транспарентность, подотчетность, отправление правосудия и применение законодательства, обеспечение готовности к стихийным бедствиям, руководство проведением выборов и система управления, ориентированная на достижение конкретных результатов за счет роста производительности.

40. Хотя Программа росла устойчивыми темпами в 50-е годы, темпы роста существенно ускорились в 60-е годы, когда акцент сместился с административной деятельности, ориентированной на поддержание достигнутого, на административную деятельность, ориентированную на развитие. К 70-м годам правительства уделяли все большее внимание созданию или укреплению национальных институтов, призванных наращивать их административный потенциал в области экономического и социального развития. Страны стали сосредоточивать внимание на создании звена центральных руководящих ведомств, деятельность которых могла оказать решающее влияние на весь государственно-административный аппарат, и старались применять более комплексный междисциплинарный подход к решению административных вопросов.

41. В 80-е годы усилия по наращиванию потенциала во всех группах развивающихся стран были прерваны экономическим кризисом, в первую очередь кризисом внешней задолженности и растущим долговым бременем, падением цен на сырьевые товары, медленным ростом производства и неспособностью мобилизовать достаточный объем внутренних ресурсов. Многим из этих стран пришлось проводить меры структурной перестройки, нередко под эгидой международных финансовых учреждений. Возросшее внимание уделялось управлению государственным сектором и развитию людских ресурсов в целях достижения динамичного и устойчивого социально-экономического развития и испрашивался больший объем помощи на цели совершенствования методов управления, руководства государственной политикой и внедрения современных административных процессов.

42. В 90-е годы во всем мире произошли кардинальные политические и экономические сдвиги, ознаменовавшиеся усилением тенденций в направлении демократизации, большей опоры на рыночные силы, большего акцента на мобилизацию внутренних ресурсов и сокращение дефицита государственного бюджета, расширения приватизации, растущего участия неправительственных и общинных организаций в процессе развития и возросшего признания необходимости обеспечения экологически безопасного и устойчивого развития. Эти новые тенденции возлагают на государственный сектор новую, но не менее важную роль.

43. Программа отмечает просьбы об оказании помощи в деле укрепления высшего управления и потенциала в области руководства стратегиями осуществления реформ, проводимых в настоящее время рядом стран в ответ на эти глобальные тенденции. Многие из этих мероприятий предполагают уделение большего внимания таким вопросам, как децентрализация, подотчетность и укрепление связей между правительством и частным и негосударственным секторами. В 90-е годы расширяется деятельность Программы в области руководства охраной окружающей среды и проведением выборов, а также в странах, переживающих острые кризисы.

44. Например, в настоящее время Программа проводит мероприятия в Боснии и Герцеговине (государственное управление, городское планирование), Камбодже (реформа системы государственного управления), Гаити (государственное управление и применение законодательства), Палестине (общинное планирование) и Руанде

(отправление правосудия, государственное управление и управление экономикой). Именно в таких экстренных случаях создаются специальные целевые группы и разрабатываются упрощенные процедуры.

45. Развитие людских ресурсов – в качестве компонента проектов технического сотрудничества и при условии максимально широкого применения – может оказать значительное влияние на экономическую и социальную жизнь развивающихся стран. С момента своего учреждения в 1948 году Программа содействовала созданию и укреплению свыше 30 национальных институтов и школ государственного управления, а также ряда региональных и межрегиональных институтов, занимающихся подготовкой кадров, проведением исследований и предоставлением консультативных услуг.

46. Мероприятия по подготовке кадров принимают самые разнообразные формы. Например, центральным элементом всех проектов технического сотрудничества является обучение национальных должностных лиц по месту работы. Все направляемые в развивающиеся страны эксперты должны обучать своих коллег, с тем чтобы они могли как можно скорее приступить к исполнению своих функций. Кроме того, программы обучения по месту работы, курсы и семинары для государственных должностных лиц по конкретным функциональным областям деятельности часто организуются в ходе проведения проектных мероприятий. Цели укрепления потенциала служат также предоставление стипендий и организация "группового обучения" за рубежом. Результаты недавнего исследования учебного компонента проектов в области государственного управления и финансов показали, что за последние пять лет стипендии для прохождения обучения за рубежом в области государственного управления и государственных финансов были предоставлены 532 участникам и что в программах учебных поездок приняли участие свыше 700 человек. В ходе обследования системы обучения по месту работы в области государственного управления было выявлено 289 учебных курсов по месту работы по линии приблизительно 90 проектов, в рамках которых прошли обучение в общей сложности 7850 человек. По линии проектов в области государственных финансов было организовано свыше 102 учебных курсов по месту работы, в рамках которых прошли обучение более 2225 человек. В целом за последние пять лет участниками различных учебных программ, организованных Программой, стали свыше 10 000 человек.

47. Помимо консультативных услуг, предоставляемых в рамках проектов технического сотрудничества на местах, Программа предлагает услуги советников для краткосрочного консультирования на срок до одного месяца в конкретных технических областях бесплатно для правительств. За период 1982–1992 годов консультативные услуги предоставлялись по следующим вопросам: административная реформа и развитие (104), развитие системы управления, подготовка кадров и развитие людских ресурсов (85), управление информацией и компьютеры (36), управление финансами и финансовые учреждения (24), государственные предприятия и система регулирования (41), налоговая политика и управление (38), составление государственного бюджета, бухгалтерский учет и ревизорская деятельность (75), управление кадрами (26), руководство проведением выборов (12) и координация помощи (5). Начиная с 1994 года Программа начала предоставлять услуги советников в области развития организационных структур законодательной и судебной систем.

48. В ходе недавней реорганизации департаментов сотрудники из секторов государственного управления и финансов объединились с сотрудниками из сектора экономического планирования и управления в целях выработки предложения о проведении обзоров стратегического управления государственным сектором, которые помогут правительствам развивающихся стран и стран с переходной экономикой наметить новые стратегии и наладить надлежащий процесс определения национальных приоритетов в целях развития. Эти обзоры носят multidisciplinary и multisectoral характер и охватывают мероприятия как на макро-, так и на микроуровне.

49. Развивающиеся страны часто оказываются во власти особых обстоятельств, создающих неблагоприятные условия для развития. Правительства часто просят Организацию Объединенных Наций решительно вмешаться в целях недопущения возникновения гуманитарного кризиса и придания утраченного импульса процессу развития. Хотя эти условия могут возникнуть в странах, осуществляющих процесс постепенного развития и преобразований, они особенно характерны для стран, охваченных стихийным бедствием или переживающих социально-политические потрясения. Программа Организации Объединенных Наций предоставляет услуги консультантов и помощь экспертов в отношении широкого спектра самых разнообразных ситуаций, которые могут использоваться для удовлетворения неотложных потребностей, например оказания помощи в руководстве проведением выборов странам, пытающимся организовать или восстановить процесс проведения выборов, или определения приоритетов в условиях чрезвычайного постконфликтного восстановления государственного аппарата, пострадавшего в результате вооруженного конфликта или гражданских потрясений. Предоставление консультаций и помощи может иметь столь же важное значение для обеспечения стабилизации систем гражданских служб, оживления взаимоотношений между центральными и местными структурами и функционирования местных органов управления и корректировки соответствующих систем управления правовыми вопросами, финансами и кадрами. Кроме того, учитывая нередко опустошающее воздействие кризисов на жизнь людей, большое внимание уделяется разработке программ развития людских ресурсов.

50. Программа проводит широкий круг мероприятий в самых разных странах. Одни программы носят долгосрочный характер, другие отвечают неотложным и насущным потребностям. Это можно пояснить несколькими примерами. В Буркина-Фасо Программа оказывает правительству помощь в проведении долгосрочной реформы государственного управления при уделении особого внимания совершенствованию механизмов высшего управления. В Мозамбике Программа оказывала помощь в проведении недавних выборов посредством организации кампании просветительской работы среди населения, решения правовых вопросов, материально-технического обеспечения, связи с общественностью и широкого освещения в средствах массовой информации, а также направления сотрудников в каждую провинцию для оказания органам, руководящим избирательной кампанией в Мозамбике, помощи в деле организации и проведения свободных и справедливых выборов. Во Вьетнаме Программа оказывает правительству помощь в разработке и осуществлении программы реформы государственного управления, создающей благоприятные условия для проведения необходимых экономических реформ, связанных с переходом страны к рыночной экономике. Реформы предполагают совершенствование четырех систем – правовой, кадровой, финансовой и организационной, а также совершенствование управления в ведущих министерствах и провинциях. В Руанде программа оказывает правительству страны помощь в восстановлении ее системы отправления правосудия, государственного управления и потенциала управления экономикой.

С. Другие мероприятия в области государственного управления и развития в рамках системы Организации Объединенных Наций

51. Программа в области государственного управления и финансов уже на протяжении длительного времени сотрудничает с другими подразделениями Секретариата, специализированными

учреждениями и международными неправительственными организациями по вопросам, касающимся программы технического сотрудничества. Например, программа сотрудничает с ПРООН, региональными комиссиями, Всемирным банком, специализированными учреждениями, Межпарламентским союзом, Международным учебным и научно-исследовательским институтом по улучшению положения женщин (МУНИУЖ) и Сектором по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

52. В деятельности в области международного сотрудничества и развития участвует большое число органов Организации Объединенных Наций. Многие из них предоставляют техническую помощь в основных областях своей деятельности, однако в процессе осуществления своих программ оказания основной и технической помощи они сталкиваются со сложными проблемами укрепления потенциала в области государственного управления, когда отсутствие достаточного управленческого потенциала тормозит их основную деятельность. Поскольку отсутствие достаточного управленческого потенциала является весьма распространенной проблемой, основные учреждения могут играть существенную роль в укреплении потенциала в секторальных областях их деятельности, например в области здравоохранения и сельского хозяйства.

53. В настоящее время в связи с более глубоким осознанием некоторыми должностными лицами и учреждениями-донорами важного значения эффективной и рациональной системы государственного управления для достижения общих целей развития и возросшим интересом к программам, направленным на содействие институциональному развитию и развитию людских ресурсов, программа сотрудничает со многими учреждениями и организациями, участвующими в управлении государственным сектором.

54. Ввиду этого в области реформы управления государственным сектором Программа продолжает сотрудничество со Всемирным банком, ПРООН и ее Отделом по вопросам совершенствования управления и руководства и другими двусторонними и многосторонними программами технической помощи. Эта область включает взаимосвязанные вопросы административной реформы, укрепления потенциала, взаимоотношений между центральными и местными органами управления и руководства, иными словами, стратегические решения, обеспечивающие условия для повышения эффективности деятельности в различных секторах. Пересмотр правовых, финансовых и экономических рамок и концепции управления кадрами создает основу для повышения эффективности деятельности отраслевых министерств и эффективности провинциальных и местных органов управления.

55. Для перестройки институциональной структуры необходима двойная стратегия: а) общесистемные реформы, включая принятие законов и осуществление программ с целью перестройки финансовых и кадровых систем и процедур, а также межведомственная координация; и б) конкретные меры по совершенствованию управления, включая делегирование оперативных решений, управление материально-техническим обеспечением, управление проектами, ориентированное на достижение конкретных результатов, наблюдение и оценка, а также оценка качества предоставляемых услуг. Ключевые министерства могут служить объектами деятельности по оперативному институциональному развитию, интенсивной подготовке кадров, созданию информационных систем, компьютеризации и укреплению потенциала в области разработки политики и управления.

56. В целом основными партнерами Программы в совершенствовании государственного управления в целях развития являются ПРООН, Всемирный банк, региональные комиссии и специализированные учреждения.



57. В 1988 году ПРООН учредила свою Программу по управленческого потенциала, известную сейчас как Отдел по вопросам совершенствования управления и руководства, специально для решения стратегических вопросов укрепления потенциала в целях национального развития. В то же время Всемирный банк имеет в своих региональных бюро технические подразделения, которые конкретно занимаются вопросами реформы управления государственным сектором, часто в сотрудничестве с Международным валютным фондом (МВФ), настаивая, чтобы некоторые виды займов и помощи предоставлялись при условии приверженности правительства различным мерам по совершенствованию управления государственным сектором. Хотя региональные комиссии разрабатывают и осуществляют различные программы, касающиеся государственного управления, только ЭКА располагает хорошо развитой программой по вопросам реформы государственного управления, включающей научные исследования, семинары и программы технического сотрудничества. В то же время различные специализированные учреждения имеют программы технического сотрудничества, касающиеся государственного управления, однако, как правило, они ограничиваются секторальными стратегиями и оказанием поддержки центральным и местным органам, отвечающим за их реализацию. Заметным исключением является МОТ, учредившая "Объединенный комитет по государственной службе", который занимается такими вопросами, как трудовые отношения, наем, политика в области развития карьеры и подготовки кадров, социальное обеспечение и последствия структурной перестройки и технических преобразований для государственной службы. Подробная информация о программах этих учреждений приводится ниже.

#### Программа развития Организации Объединенных Наций

58. В 1993–1995 годах произошла общая переориентация деятельности ПРООН в области совершенствования управления и руководства. На деятельность в области государственного управления выделялось примерно 20–22 процента средств годового бюджета ПРООН, и предполагается, что этот уровень будет сохраняться или даже возрастать. В прошлом большая часть этих ресурсов использовалась для деятельности по вопросам управления государственным сектором, считавшимся более традиционными, таким, как реформа гражданской службы, развитие людских ресурсов, организационная структура, руководящие кадры и управление. Эти ресурсы предназначались в основном для деятельности, связанной с органами исполнительной власти.

59. ПРООН осуществляет свою деятельность в соответствии с новой концепцией развития, известной как устойчивое развитие людских ресурсов, в соответствии с которой основной упор делается на ликвидации нищеты, охране и восстановлении окружающей среды, создании рабочих мест и улучшении положения женщин. Этот ориентированный на человека подход делает упор на устойчивости и предусматривает уделение большего внимания деятельности ПРООН по вопросам совершенствования управления и руководства, которая является основой для деятельности во всех приоритетных областях. Такой подход предусматривает уделение особого внимания усилиям ПРООН по содействию ликвидации нищеты в соответствии с принципом, согласованным на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития. ПРООН в настоящее время разрабатывает внутреннюю политику и стратегии наиболее эффективной реализации такого подхода к вопросам развития.

60. Усилия по совершенствованию управления государственным сектором и по содействию более эффективному руководству значительно выходят за рамки государственного управления в традиционном значении этого термина. Поэтому программы деятельности в этой области стали охватывать законодательные и судебные органы, предоставление помощи в проведении выборов, а также оказание поддержки организациям гражданского общества. Предпринимаются также усилия с целью укрепления возможностей демократических институтов, имеющих существенно важное

значение для эффективного руководства. Это не умаляет значения продолжающихся усилий по укреплению потенциала важных организаций государственного сектора.

61. ПРООН придает особое значение расширению участия, особенно в тех областях, где гражданское общество взаимодействует с системой управления. Это имеет решающее значение для обеспечения транспарентности и подотчетности. Содействие расширению участия отнюдь не ограничивается оказанием помощи в проведении выборов. Оно включает программы по передаче полномочий и ресурсов органам местного самоуправления и общинам. Оно включает умножение социального капитала и расширение возможностей организаций гражданского общества эффективно взаимодействовать с государственным сектором. Для этого необходимо уделять больше внимания средствам массовой информации, неправительственным организациям, частному сектору, профессиональным ассоциациям и женским организациям.

62. Наряду с переходом к применению более широкого подхода к оказанию помощи по вопросам совершенствования управления и руководства ПРООН все шире применяет системный подход к совершенствованию управления, при котором предусматривается всестороннее привлечение национального персонала путем проведения консультаций по процессу участия, особенно в контексте проведения оценок национального потенциала и формулирования проектов. Все более широко применяется национальное исполнение проектов, а во многих программах развития особое внимание уделяется укреплению потенциала и координации помощи и управлению ею на национальном уровне.

63. На протяжении последних семи лет Программа по укреплению управленческого потенциала являлась наиболее ярким примером усилий в этом направлении. Учрежденная в 1988 году эта программа имеет целью оказывать помощь правительствам в области институционального развития с целью обеспечения неуклонного повышения эффективности государственного сектора.

64. Стратегия заключается в выработке долгосрочной и всеобъемлющей концепции реформы государственного управления на основе новаторских подходов и комплексных усилий, с уделением особого внимания странам, приверженным политике преобразований. Определение ключевых элементов деятельности в этой области зависит от согласованных правительствами приоритетов, потребностей стран-получателей и использования национальных экспертов в целях содействия процессу преобразований.

65. Как основной инструмент реформы государственного управления программа по укреплению управленческого потенциала участвует в широком спектре мероприятий по проведению реформы в самых различных условиях, уделяя особое внимание следующим вопросам: организации и производительности в государственном и смешанном секторах; расширению возможностей администрации по разработке и осуществлению долгосрочных стратегий проведения реформ; организации гражданской службы; наблюдению за механизмом государственного управления и оценке его деятельности; управлению ресурсами; и повышению эффективности деятельности учебных и научно-исследовательских учреждений, занимающихся вопросами государственного управления и управления коммерческими предприятиями.

66. Важное содействие со стороны Программы основывалось на следующих имманентных принципах: акцент на комплексном подходе к потребностям и приоритетам страны и стратегическая направленность в процессе программирования; применение подхода, предусматривающего определенную роль правительства в осуществлении программы или плана реформ; акцент на оказании ПРООН содействия долгосрочному руководству осуществлением

программ совершенствования управления в государственном секторе; и постоянный акцент на децентрализации.

67. Достижения ПРООН в области государственного управления можно продемонстрировать на примере деятельности, недавно проведенной в Непале, Венесуэле и Грузии.

68. В Непале ПРООН участвовала в реализации рассчитанной на длительный срок и значительной по масштабам программы децентрализации. Были поставлены три задачи: а) укрепление потенциала местных учреждений; б) повышение эффективности осуществления государственных программ предоставления услуг; и в) расширение участия органов местного самоуправления в разработке стратегий деятельности в целях развития. Для осуществления этих задач особое внимание уделялось ряду основных программных элементов, включая следующие: делегирование местным органам полномочий, связанных с планированием проектов, выделением ресурсов и исполнением проектов; сохранение за органами местного самоуправления различных систем налогообложения и сборов; интегрирование национальных проектов и программ в соответствующие планы на районном уровне; расширение участия групп бенефициаров в планировании и осуществлении деятельности в целях развития; и поощрение использования группами бенефициаров помощи неправительственных организаций и частных фирм. Эта политика осуществлялась на основе трех законов, принятых национальным парламентом в 1992 году.

69. В Венесуэле было начато осуществление крупномасштабной и далеко идущей программы модернизации государственной системы управления. В процессе реализации этой программы ПРООН оказывала содействие в вопросах децентрализации. Общая задача состояла в том, чтобы обеспечить большую подотчетность выборных органов и должностных лиц перед гражданским обществом и побудить правительство более оперативно реагировать на нужды населения. К числу оперативных целей этой деятельности относились следующие: децентрализация, обеспечение профессиональной подготовки руководителям ряда уровней; и дебиюрократизация. Усилия были направлены на обеспечение баланса между центральными органами, органами штатов и местными органами. Был сделан ряд важных выводов, касающихся усилий по обеспечению подлинной децентрализации. Необходимо укреплять поддержку на низовом уровне; следует обеспечивать четкое разделение функций по осуществлению задач на различных уровнях; децентрализация может способствовать углублению национальной интеграции, так как она способствует укреплению уверенности в том, что государство принадлежит людям; и критерием успеха децентрализации может служить степень эффективности и действенности предоставляемых правительством услуг.

70. В 1994 году правительство Грузии обратилось к ПРООН с просьбой оказать консультативную помощь в проведении институциональных реформ, необходимость в которых возникла в связи с обретением страной независимости и переходом к демократической форме правления и рыночной экономике. По рекомендации консультанта ПРООН правительство создало необходимые механизмы для руководства осуществлением институциональных реформ. С помощью организационных мер, консультаций и учебной подготовки должностных лиц и местных экспертов был создан потенциал для управления процессом преобразований. Грузинскими учреждениями при содействии консультанта ПРООН была разработана долгосрочная программа институционального развития. Эта программа призвана также служить каналом для поступающей из различных источников международной помощи, оказывая содействие усилиям правительства по координации помощи, предназначенной для укрепления национальных учреждений в государственном секторе, а также в гражданском обществе.

71. Деятельность в области социального обеспечения увенчалась созданием целевой группы по директивному руководству в области социального обеспечения и здравоохранения. Основным итогом

этой деятельности явилось создание Национального совета по государственному управлению, который работает под руководством главы государства и при поддержке со стороны группы по содействию управлению процессом преобразований, которая будет осуществлять контроль за деятельностью по укреплению потенциала и обеспечивать повседневное директивное руководство.

72. В своей деятельности ПРООН руководствуется рядом общих оперативных принципов и процедур. К их числу относятся следующие: программный подход к оказанию технической помощи; комплексность; устойчивость; новаторский подход; укрепление потенциала; и участие и расширение прав и возможностей. ПРООН неуклонно следует этим принципам во всех своих начинаниях.

#### Всемирный банк

73. Всемирный банк определяет государственное управление как способность государства выполнять свои функции на службе обществу, используя для этого свои кадры, системы, процессы и структуры. Совершенствование потенциала, с помощью которого правительства выполняют свои функции, входит в число главных направлений деятельности по переориентации правительства, являющейся одной из пяти стратегических задач в области развития, на которых Банк намерен сосредоточить в будущем свое внимание. Отдельные конкретные аспекты этой проблемы включают: организационные структуры; системы и процессы, используемые правительством для принятия решений, составление бюджета, управления кадрами и финансами, а также соответствующие системы стимулирования; надлежащие правовые и регламентирующие рамки; управленческие и технические навыки; а также организационные возможности в плане учета изменяющихся условий и адаптации к ним.

74. Банк взаимодействует со странами-заемщиками по широкому кругу направлений. Особое внимание уделяется диалогу по стратегическим вопросам; экономической и секторальной деятельности; научным исследованиям; подготовке кадров, в частности на базе Института экономического развития; публикациям, таким, как Доклад о мировом развитии; а также проектам.

75. Из 228 проектов, осуществление которых началось в 1994 финансовом году, более 200 включали различные компоненты государственного управления, такие, как передача полномочий управленческим структурам более низкого уровня; административная децентрализация; расширение участия общин; порядок привлечения внешних специалистов по контрактам; укрепление возможностей центра разрабатывать стратегии и связанную с ними политику как на макроуровне, так и на уровне секторов, мобилизовывать и распределять ресурсы с учетом стратегических целей, осуществлять наблюдение/учиться/адаптироваться и вмешиваться в исключительных случаях; и укрепление законодательной и судебной системы.

76. Широкие области оказания поддержки включали: реформу государственных предприятий (46 операций), управление государственными финансами (20 операций), реформу гражданской службы (13 операций), а также мероприятия по развитию организационных структур на уровне секторов или учреждений (157 операций). Институционализация определяется как процесс, с помощью которого разрабатываются или изменяются правила, функции и структуры и который ведет к формированию разумной практики государственного управления, ориентированной на достижение конкретных результатов.

77. В контексте осуществлявшейся в последнее время деятельности на первый план выдвинулся ряд моментов. Во-первых, необходимость повышения транспарентности и степени подотчетности в

управлении государственными ресурсами средств подчеркивает важное значение создания и учета ограничительных рамок и стимулов, оказывающих определяющее воздействие на выбор, который делает население. Новаторские инициативы в гражданском обществе и в рамках общин распространяются через такие механизмы, как опросы населения.

78. Во-вторых, различные элементы государственного управления тесно взаимосвязаны и требуют взаимодополняющих реформ и более систематического анализа организационной основы, а также более решительных усилий по интеграции стратегий институционального развития в общие страновые стратегии. Кроме того, в рамках усилий в области институционального развития на секторальном уровне или на уровне учреждений должно учитываться воздействие главных структур управления государственными финансами и управления гражданской службой. Некоторые примеры наличия "анклавной" тенденции, т.е. своего рода "ограждения" какой-либо функции от общих правил, применяемых для других функций, действительно существуют, однако такой особый режим должен во все большей степени применяться лишь для экспериментальных видов деятельности, которые должны как можно скорее переводиться в категорию основных.

79. Наконец, вполне очевидно, что при разработке реформ государственного управления такому аспекту, как управление "осуществлением преобразований", по-прежнему уделяется относительно мало внимания. Однако все большее внимание к подходам, предполагающим более широкое участие, включая разработку и/или

осуществление реформ государственного управления, дает основания полагать, что наличие этой проблемы признается и начинают предприниматься попытки найти для нее решение.

#### Экономическая комиссия для Африки

80. Экономическая комиссия для Африки была учреждена резолюцией 671 (XXV) Экономического и Социального Совета от 25 апреля 1958 года и является одним из вспомогательных органов Совета. Конференция министров, отвечающих за экономическое и социальное развитие, является главным органом, определяющим политику ЭКА. При поддержке своего Технического подготовительного комитета полного состава Комиссия проводит свои ежегодные сессии продолжительностью 11 дней.

81. Программа работы ЭКА конкретно нацелена на содействие разработке субрегиональных и региональных политики и стратегий, призванных обеспечить более широкое экономическое сотрудничество между африканскими странами и их интеграцию, включая, в частности, такие области, как производство, торговля, валюта и финансы, инфраструктура и институциональная деятельность. В рамках этой программы также решается проблема задолженности стран региона. Деятельность ЭКА направлена на оказание содействия ориентированному на удовлетворение потребностей человека развитию посредством укрепления человеческого потенциала как в сельских, так и в городских районах и среди всех продуктивных групп, включая и женщин, а также посредством сокращения масштабов нищеты. ЭКА уделяет особое внимание обеспечению более широкого участия населения в процессе развития. Особое внимание уделяется и таким областям, как укрепление потенциала в области разработки политики и анализа для управления процессом развития и принятие мер в целях эффективного развития предпринимательской деятельности и инициатив частного сектора.

#### Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана

82. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, которая проводит свои сессии ежегодно, обеспечивает общее руководство работой секретариата. Она подотчетна Экономическому и Социальному Совету. Вспомогательными органами Комиссии являются Комитет по региональному и экономическому сотрудничеству, Комитет по окружающей среде и устойчивому развитию, Комитет по борьбе с нищетой посредством обеспечения экономического роста и социального развития, Комитет по статистике, Комитет по транспорту и связи, Специальный орган по наименее развитым и не имеющим выхода к морю развивающимся странам и Специальный комитет по тихоокеанским островным развивающимся странам.

83. В программе работы Комиссии особое внимание уделяется вопросам регионального экономического сотрудничества и межотраслевому характеру экономических и социальных вопросов на основе использования тематического подхода. К видам деятельности, требующим особого внимания, относятся сбор данных и аналитическая и исследовательская деятельность в целях обеспечения более осмысленного понимания проблем, с которыми сталкиваются страны региона. Именно в этих областях деятельности чаще всего требуется помощь странам с неблагоприятным экономическим положением, а также бывшим странам с централизованно планируемым хозяйством, осуществляющим переход к экономике рыночного типа.

84. Эффективность государственного управления зависит от четкого распределения полномочий и функций между подразделениями и уровнями органов управления, от правил и регламентирующих положений, институциональных механизмов и квалифицированных и имеющих стимулы кадров. В рамках оказания технической помощи ЭСКАТО уделяет основное внимание совершенствованию

разработки политики и ее более эффективному осуществлению на основе развития практического опыта. Используемые ЭСКАТО методы достижения этих целей включают: подготовку печатных изданий, проведение региональных семинаров, оказание консультационных услуг и осуществление программ профессиональной подготовки. Общей целью всех этих мероприятий является распространение информации о различных подходах к вопросам и стратегиям развития, что позволяет государствам-членам учиться на опыте друг друга.

#### Международная организация труда

85. Как специализированное учреждение МОТ занимается вопросами, касающимися занятости, условий труда, трудовых отношений, профессиональной подготовки. Во всех этих вопросах она взаимодействует с государственно-административными органами каждого государства-члена, которые играют роль либо крупного работодателя, либо важной силы в трехсторонней структуре занятости, которая включает государство, частных нанимателей и работников.

86. Почти все конвенции и рекомендации МОТ так или иначе предполагают участие государственно-административных органов в их осуществлении. Поэтому государства-члены, которые ратифицировали те или иные конвенции, регулярно отчитываются перед МОТ об их выполнении. Конвенция 1978 года (№ 152) и Рекомендация 1978 года (№ 159) о трудовых отношениях на государственной службе непосредственно касаются условий службы и отношений между работниками и руководством в государственно-административных органах.

87. Основным политическим форумом МОТ по рассмотрению аспектов государственного управления является Объединенный комитет по вопросам государственной службы. Пятая сессия Комитета проводилась в 1994 году. Темы, рассматривавшиеся на предыдущих сессиях Комитета, например трудовые отношения, политика в отношении найма, прохождения службы и подготовки кадров, социальное обеспечение, последствия структурных и технических изменений, вошли в актив той деятельности, которую ведет МОТ, защищая демократические ценности на государственной службе. На своей последней сессии Комитет конкретно рассмотрел вопрос о работе на условиях неполного рабочего времени на государственной службе и были приняты резолюции о правах профсоюзов и положении женщин на государственной службе.

88. Комитет также принял резолюцию, посвященную будущей деятельности МОТ в области государственной службы, и вынес решение о том, чтобы рассмотреть на следующей сессии вопрос о последствиях приватизации и размещения заказов на выполнение работ в частном секторе для государственных служащих.

89. В мае 1995 года в Женеве было проведено важное совещание, посвященное последствиям структурной перестройки в государственных службах. Состоявшиеся на этом совещании обсуждения и сделанные на нем выводы можно было бы рассматривать как практический вклад МОТ в подготовку к рассмотрению на возобновленной сессии Генеральной Ассамблеи вопроса о государственном управлении и развитии.

90. Наряду с регламентационной деятельностью и рассмотрением общих вопросов трудовой проблематики, затрагивающих гражданскую службу в государствах-членах, МОТ постоянно держит в поле зрения те экономические сектора, которые полностью, преимущественно или частично связаны с государственным сектором, как-то: образование и профессиональная подготовка, здравоохранение, коммунальные службы, почта и связь, транспорт, внутренние водные пути, средства массовой информации и культура.

91. В апреле 1995 года Административный совет МОТ утвердил список отраслевых совещаний на 1996–1997 годы, который включает ряд совещаний, посвященных проблемам государственной службы, а именно: а) реформа государственного сектора в контексте структурной перестройки и переходного периода; б) приватизация коммунальных служб: обеспечение перехода; в) аспект людских ресурсов в структурных и регламентационных изменениях и глобализации почтово-телекоммуникационных услуг; и г) выравнивание возможностей для женщин-педагогов: план действий МОТ.

92. Помимо своих регламентационных усилий, направленных на улучшение условий работы в государственных службах государств-членов, МОТ делает все возможное для повышения эффективности и отдачи государственного сектора. Различные технические программы МОТ постоянно используются в деле создания национального потенциала для профессионально-технической подготовки и переподготовки высвобождающейся рабочей силы с учетом ее квалификации; повышения производительности государственных служб; государственного стимулирования занятости посредством трудовой политики, общественных работ, создания малых предприятий, развития и самостоятельной занятости; совершенствования структуры и результативности работы министерств труда и служб занятости.

93. В настоящее время разрабатывается пакет технической помощи МОТ странам, пострадавшим от конфликтов. Пакет призван помочь правительствам заниматься экономической и социальной реабилитацией перемещенных лиц путем профессиональной подготовки и создания рабочих мест.

94. Создание многопрофильных групп на местах дало МОТ возможность децентрализовать деятельность по техническому сотрудничеству, а также наладить более тесные отношения со своими трехсторонними партнерами в государствах-членах. Эта политика активного партнерства содействует улучшению диалога с правительством по вопросам совершенствования трудовых нормативов и условий труда государственных служащих.

95. МОТ отрядно участвовать в подготовке доклада Генерального секретаря, представляемого на возобновленной сессии Генеральной Ассамблеи. Помимо проведения специального совещания по последствиям структурной перестройки в государственных службах, о котором говорилось выше, ее представитель работает в межучрежденческом техническом комитете по возобновленной сессии. Документы и публикации МОТ были представлены в качестве справочных материалов для доклада.

#### Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

96. Услуги ЮНИДО в отношении промышленной политики призваны содействовать созданию конкурентоспособных экономических систем рыночной ориентации. Эти услуги включают консультации и помощь в корректировке роли правительств в обеспечении надлежащей конкуренции, поощрении новых инвестиций, достижении стандартов качества, соблюдении экологических и социальных требований и более активном вовлечении частного сектора в процесс индустриализации, включая формирование политики и организационную поддержку. ЮНИДО консультирует правительства по промышленным стратегиям и политике, помогает в перестройке и укреплении министерств промышленности и смежных ведомств, создает информационные системы и организует семинары, посвященные соответствующей роли правительств, учреждений и частных предприятий. ЮНИДО занимается также анализом политики, обзорами, прогнозами и вариативными анализами и на основе обследования ресурсной базы рекомендует программы распоряжения ресурсами. Высокий приоритет отдается планам и программам промышленного развития для менее развитых или неблагополучных регионов и децентрализации промышленности.



Кроме того, ЮНИДО предоставляет консультации по вопросам создания правительственных органов регионального развития.

97. Услуги, содействующие развитию частного сектора, ориентированы на потребности как правительств, так и промышленных предприятий. ЮНИДО непосредственно содействует созданию промышленных зон, технологических парков и зон обработки экспортируемой продукции. Оказываемая помощь направлена на укрепление торгово-промышленных палат, ассоциаций производителей и других неправительственных организаций в плане тех услуг, которые они оказывают промышленным предприятиям. ЮНИДО помогает создавать механизмы для консультаций между учреждениями и правительством и для сотрудничества между промышленными предприятиями и исследовательскими, научными и учебными заведениями. ЮНИДО может также создавать или укреплять возможности консультационных фирм и некоммерческих учреждений по оказанию услуг промышленного профиля.

98. Из 104 уже реализуемых и еще оформляемых проектов ЮНИДО в области развития частного сектора 45 процентов по количеству и 60 процентов по стоимости разработано в Африке. На уровне отдельных фирм ЮНИДО оказывает помощь в организации полного управления качеством и наблюдения за его отдачей. В 10 латиноамериканских странах промышленным объединениям и предприятиям была оказана помощь в создании потенциала для оценки постоянного повышения качества и увеличения производительности.

\* \* \*

99. Полезно отметить тесное сотрудничество между программой и различными другими специализированными органами, например ВОЗ, которая помогает министерствам здравоохранения в развивающихся странах. В Камбодже программа оказала правительству помощь в разработке и осуществлении его программы по реформе государственного управления, действуя совместно с ВОЗ и другими органами Организации Объединенных Наций, которые работают в отраслевых министерствах. Осуществляются согласованные усилия по увязке новаторских общеправительственных структур в области финансов, кадров, планирования и управления информацией с новаторской деятельностью в отраслевых министерствах. Интересно отметить, что одни инновации исходят от центра, т.е. разрабатываются центральными руководящими учреждениями и применяются во всех правительственных органах, а другие – от отраслевых органов, в том смысле что успешно разработанная в одном отраслевом министерстве инновация применяется затем во всех правительственных органах. Этот пример Камбоджи иллюстрирует сочетание подходов "сверху вниз" и "снизу вверх", связь между общесистемными реформами и новаторскими экспериментами по совершенствованию управления в линейных министерствах, а также признание того, что эффективные инновации могут рождаться во всех правительственных звеньях. Этот пример приводит к выводу о необходимости постоянного контроля и выявления проблем и инноваций во всех правительственных структурах, а также о возможностях обмена этим опытом с другими правительствами.

100. Из изложенного выше опыта можно сделать вывод о том, что государственное управление должно находиться в числе первоочередных задач, которые система Организации Объединенных Наций решает как на секторальном, так и на межсекторальном уровне национальной политики. Этот опыт демонстрирует растущую во всем мире заботу об эффективном государственном управлении для целей развития. Подробнее это будет обсуждаться на следующей сессии. Наконец, очевидна и потребность в координированной системе для действенного оказания помощи государствам-членам в вопросах государственного управления.

/...

### III. КОНТЕКСТ И ДИНАМИКА ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

101. Программа Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов традиционно играла ведущую роль в содействии обмену мнениями, опытом и новаторскими идеями между государствами-членами в области государственного управления и развития. Будущая роль Организации Объединенных Наций в этой сфере будет обусловлена целым рядом обстоятельств и, что более важно, стратегическим мышлением. Повестка дня для развития (A/48/935) и Повестка дня для мира (A/47/277-S/24111) представляют собой два важнейших документа, способствующих развитию стратегического мышления. Решения прошедших в 90-е годы всемирных конференций служат дополнительным стратегическим руководством и ориентирами для деятельности в рамках Программы, особенно в секторальных и многосекторальных областях. Также важное значение при формировании представлений и, что более важно, при определении программных задач и целей Организации Объединенных Наций имеют рекомендации Группы экспертов по вопросам государственного управления и финансов, сделанные на ее двенадцатом совещании. Принимая меры по укреплению роли государственного управления и развития, необходимо учитывать: а) роль государственного управления в создании благоприятных условий для развития, б) роль государственного управления в планировании и реализации рекомендаций состоявшихся всемирных конференций; и с) учет рекомендаций совещания Группы экспертов о роли государственного управления и процесса наращивания потенциала.

#### А. Благоприятные условия для развития: роль государственного управления

102. В докладе Генерального секретаря, озаглавленном "Повестка дня для развития" (A/48/935), перечисляются пять условий, способствующих развитию, а именно: мир как фундамент; экономика как двигатель прогресса; окружающая среда как основа устойчивости; справедливость как один из устоев общества и демократия как благое управление.

103. Главной предпосылкой развития является мир. Однако в прошлом усилия в целях развития во многих странах редко предпринимались в этих условиях. В большинстве случаев реальные условия, в которых осуществлялся процесс развития, характеризовались напряженностью, коллизией интересов, конфликтами и конфронтацией. Такие условия не способствуют развитию и часто сводят на нет достигнутые в процессе развития успехи.

104. Создание и развитие механизмов руководства и государственного управления представляют собой одну из основных задач, стоящих перед многими странами, выходящими из состояния войны или гражданского конфликта или переходящими к демократии. В таких условиях возможности правительств регулировать развитие экономики, стимулировать рост, предоставлять основные социальные услуги, сохранять господство права и обеспечивать товарами и услугами сильно ограничены или в крайних случаях отсутствуют. Ключевые институты гражданского общества во многих случаях, возможно, придется создавать, а в других случаях – укреплять. Все виды государственной деятельности в таких различных областях, как создание справедливой системы формирования доходов в государственном секторе, формирование законодательной базы для защиты прав человека и определение правил работы частных предприятий, обуславливают насущную необходимость в планах и программах действий. Весьма незначительное число правительств имеют возможность осуществлять процесс миростроительства в целях развития с опорой на собственные силы. Помимо материальных ресурсов, правительствам требуются квалифицированный персонал и технические специалисты, обмен опытом со странами,

находящимися в аналогичной ситуации, и содействие быстрому развитию потенциала в сфере руководства и государственного управления. Соответствующим программам учреждений Организации Объединенных Наций отведена уникальная роль в оказании такого содействия, поскольку они участвуют в оказании поддержки таким мероприятиям во всем мире. Дальнейшее сотрудничество и осуществление совместных проектов с Департаментом по операциям по поддержанию мира может лишь расширить возможности Программы оказывать содействие национальным усилиям в области мира и развития.

105. Экономический рост является двигателем развития в целом. Без экономического роста не может быть устойчивого роста потребления в домашних хозяйствах или на государственном уровне, роста капиталообразования в частном или государственном секторе или развития здравоохранения, повышения благосостояния и социальной защищенности. Какими бы социальными процессами ни определялся порядок распределения материальных благ, возможности такого распределения в бедных странах серьезно ограничены и увеличиваются лишь благодаря экономическому росту. Необходимым условием достижения экономического роста является наличие способствующих развитию условий на национальной уровне и благоприятного международного климата. В основе формирования способствующих развитию условий на национальном уровне должны лежать прагматические подходы, в соответствии с которыми правительства не могут более рассматриваться как носители верховной экономической власти.

106. Хотя правительства в новых условиях, характеризующихся ростом значения рынка и частного сектора, в процессе экономического развития играют менее заметную роль в сфере производства, важно отметить, что все правительства сохраняют за собой функции по обеспечению механизма регулирования в интересах эффективного функционирования конкурентной рыночной системы. Правительства должны, где это уместно, принимать соответствующие меры, вкладывать капитал в инфраструктуру, содействовать развитию секторов производства, создавать благоприятные для частного предпринимательства условия, обеспечивать наличие надлежащих систем социальной защиты, инвестировать развитие людских ресурсов и охранять окружающую среду. Правительства создают условия, в которых люди могут определять свои долгосрочные планы на будущее. В последние годы правительства обращаются за содействием в их освобождении от ответственности за сферу производства, передаче осуществляемых в настоящее время производственных функций частному сектору, приведении численности государственного аппарата в соответствие с потребностями, сохранении своих специалистов по вопросам контроля и регулирования исполнения контрактов и управления процессом регулирования и подготовке руководящих кадров, выполняющих вспомогательные функции, а не руководителей предприятий. Они и впредь будут предпринимать такие усилия. При осуществлении всех этих мероприятий им будет необходимо переориентировать и укрепить свои собственные административные системы. Без эффективных, действенных и оперативно реагирующих на изменения систем государственного управления правительства, возможно, не смогут добиться необходимых преобразований, способствующих экономическому росту. Хотя правительства некоторых стран вполне могут полагаться преимущественно на собственные силы, правительства других стран, возможно, по-прежнему будут находиться в значительной зависимости от предоставления технической помощи и информации о накопленном в других государствах опыте регулирования отношений между правительством, обществом и частным сектором. Соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций, включая Программу Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, по-прежнему являются для государств-членов основными учреждениями, содействующими такому процессу изменений и преобразований.

107. Трудно переоценить важность разумного, рационального и эффективного использования природных ресурсов земли. Так как экологическая деградация негативно сказывается на качестве

жизни всех людей и даже на числе живущих людей, охрана окружающей среды является одной из основ для всех форм развития людских ресурсов. Развитие и окружающая среда тесно связаны друг с другом, и проблемы в одной из этих областей нельзя успешно решать в отрыве от другой.

108. По мере того, как все большее число правительств осознает важность устойчивого развития для развития человека и концентрируется на существовавших ранее недостатках и пробелах, им понадобится помощь в разработке экологической политики и ее включении в другую политику в области развития. Так как проблема охраны окружающей среды является относительно новой и быстро становится важным компонентом и без того насыщенной повестки дня национальных правительств, правительства будут обращаться к международным организациям за помощью в вопросах совершенствования своего политического процесса, разработки соответствующих управленческих функций и структур и совершенствования их людского потенциала в этой области. Программа Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов совместно с другими партнерскими программами Организации Объединенных Наций может и впредь содействовать государствам-членам в укреплении управленческого потенциала национальных правительств.

109. Нынешние социальные условия во многих странах требуют активной и действенной программы управления для решения многих комплексных и неотложных социальных проблем. Основным достоянием любой страны являются люди, а их благосостояние неизменно определяет смысл развития. Их энергия и инициатива являются движущей силой развития, а их качества определяют характер и направление устойчивого развития человека. Однако польза инвестирования в человека заключается не только в

повышении производительности труда и расширении доступа к глобальным возможностям. Здоровые, хорошо образованные граждане способствуют сплочению общества в своей стране и придают динамизм жизни и культуре во всех аспектах.

110. Существующие экономические условия являются отправной точкой развития и определяют приоритеты и направленность мероприятий страны в области государственного управления/развития системы управления. Нищета и болезни, острые потребности в области образования и обеспечения устойчивости окружающей среды, неожиданные экономические трудности, устаревание отраслей и аналогичные срочные проблемы требуют реакции со стороны правительства. От правительств также будет зависеть создание условий, которые обеспечат широкий и справедливый доступ к активам и возможностям. Правительствам потребуются эффективные, рациональные и динамичные системы социального управления. Гражданским служащим необходимы надлежащие механизмы и возможности для управления социальными программами. Нынешняя оценка состояния большинства развивающихся стран и стран с переходной экономикой показывает, что у национальных правительств может возникнуть необходимость в международной поддержке и сотрудничестве в том, что касается совершенствования их систем государственного управления и подготовки их сотрудников по вопросам разработки и осуществления динамичных социальных программ.

111. Совершенствование и укрепление системы управления – это одно из главных слагаемых успеха любой программы или стратегии развития. Качество системы управления является, пожалуй, самым важным параметром развития, который зависит от воли конкретного государства. Хотя демократия и не является единственным средством совершенствования системы управления, это единственное надежное такое средство. Обеспечивая более широкое народное участие, демократия увеличивает вероятность того, что в целях национального развития найдут отражение чаяния и первоочередные потребности широких слоев общества. Формируя соответствующие механизмы и каналы обеспечения преемственности исполнительной власти, демократия дает стимулы для защиты дееспособности, надежности и добросовестности основных государственных институтов, в том числе гражданской службы, правовой системы и самого демократического процесса. Утверждая политическую легитимность правительств, демократия укрепляет их способность проводить свой курс и осуществлять свои функции действенно и эффективно. Делая правительства подотчетными своим гражданам, демократия заставляет их более чутко реагировать на нужды народа и создает дополнительные стимулы для обеспечения транспарентности процесса принятия решений.

112. В контексте развития совершенствование управления имеет несколько последствий. Однако оно прежде всего содействует разработке и осуществлению всеобъемлющей национальной стратегии в целях развития. Оно обеспечивает дееспособность, надежность и добросовестность основных институтов современного государства. Оно означает расширение возможностей правительства в отношении проведения своей государственной политики и осуществления своих государственных функций, включая управление системами осуществления решений. Оно означает ответственность за действия и транспарентность в вопросах принятия решений. Оно также означает возможность для людей открыто участвовать в демократическом процессе. Совершенствование системы управления потребует эффективной, действенной и гибкой системы государственного управления.

#### В. Всемирные конференции 90-х годов

113. В первой половине 90-х годов были проведены пять всемирных конференций: Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 1992 году, Всемирная конференция по правам человека в 1993 году, Международная конференция по народонаселению и развитию в 1994 году, Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития в

1995 году и четвертая Всемирная конференция по положению женщин в 1995 году. На каждой из этих конференций были вынесены важные рекомендации, которые окажут воздействие на процесс функционирования национальных правительств и в которых подчеркивается необходимость обеспечения того, чтобы планирование осуществления и само осуществление этих рекомендаций происходило в рамках эффективных и действенных систем государственного управления и чтобы соответствующие органы Организации Объединенных Наций и другие международные и региональные учреждения оказывали поддержку правительствам и сотрудничали с ними в совершенствовании их систем государственного управления. Приводится краткий обзор каждой конференции, особенно ее рекомендаций, требующих действий со стороны правительств, и затем следует краткая справочная информация о соответствующих системах государственного управления и об осуществлении рекомендаций.

#### Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию

114. Через посредство своей Повестки дня на XXI век Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, состоявшаяся в Рио-де-Жанейро, Бразилия, 3-14 июня 1992 года, представила наиболее всеобъемлющий комплекс рекомендаций национальным правительствам и Организации Объединенных Наций, направленных на то, чтобы свернуть мир с пути, ведущего к самоуничтожению, на путь, ведущий к обновлению и устойчивому существованию. Остро ощущается необходимость срочного принятия мер для претворения в жизнь этой экологической революции. Призвав к принятию таких мер, участники Конференции вынесли рекомендации в 40 подсекторах, которые были затем объединены в четыре больших раздела: социальные и экономические аспекты устойчивой окружающей среды; сохранение и рациональное использование ресурсов в целях развития; укрепление роли основных групп населения; и средства осуществления. Для целей настоящей работы крайне важно учитывать компонент руководства и создания потенциала в каждом из 40 подсекторов. В качестве примера того, каким образом система государственного управления может участвовать в осуществлении компонента руководства и создания потенциала во всех 40 подсекторах, особо отмечается одна область (глава 32), в которой делается упор на усиление роли фермеров. В большинстве государств-членов сельское хозяйство является одним из основных видов деятельности, для которой обеспечение развития имеет преобладающее значение. Участники Конференции призвали правительства а) создавать организационные и правовые механизмы для передачи земли во владение фермерам; б) укреплять те учреждения в сельской местности, которые содействовали бы повышению устойчивости путем создания управляемых на местном уровне кредитных систем и оказания технической помощи и с) создавать механизмы, способствующие расширению доступа фермеров, особенно женщин и фермеров из коренных групп, к профессиональной подготовке в области сельского хозяйства. Эффективная система государственного управления потребуется для оказания правительствам помощи в осуществлении в этой связи дополнительных мероприятий и реализации аналогичных рекомендаций в других подсекторах.

#### Всемирная конференция по правам человека

115. Стремясь к обеспечению единых стандартов для всех людей и всех государств в области прав человека, Всемирная конференция по правам человека, проходившая в Вене 14-25 июня 1993 года, призвала все государства, регионы и международное сообщество создавать благоприятные условия для эффективного осуществления основных прав человека. Она рекомендовала государствам искоренить все нарушения прав человека, а также ослабить и окончательно ликвидировать такие явления, как крайняя нищета, существование препятствий на пути к развитию и отсутствие свобод, ограничивающее пользование правами человека. Правительствам настоятельно предлагалось не только выполнять существующие мандаты,

гарантирующие права человека, но и активно создавать условия, способствующие защите и поощрению прав человека. По мере того как правительства станут принимать все более активное участие в деятельности по укреплению прав человека, им потребуется, в частности, эффективная, действенная и ответственная система государственного управления. Для достижения этой цели многие правительства могут обратиться к системе Организации Объединенных Наций с просьбами о предоставлении им технической помощи в вопросах прав человека и информации об опыте тех стран, которые уже добились укрепления прав человека.

#### Международная конференция по народонаселению и развитию

116. На Международной конференции по народонаселению и развитию, проходившей в Каире 5–13 сентября 1994 года, было подтверждено, что демографическая политика должна осуществляться, поощряться и поддерживаться на национальном, региональном и международном уровнях. Необходимо оказывать помощь государствам в их усилиях по контролю за приростом населения. Подход международного сообщества к демографическим проблемам должен постоянно и широко обсуждаться при участии представителей всех государств-членов на самом высоком уровне. В принятой Программе действий содержатся весьма конкретные цели, достижение которых потребует проявления воли и приверженности со стороны устойчивых систем государственного управления и наличия у них соответствующего потенциала.

117. Конференция призвала вовлекать женщин в основное русло процесса развития путем предоставления им более качественных услуг в области здравоохранения и образования и предоставления им свободы действий в планировании будущего их семей. Она призвала государства не только составить планы действий, но и приступить к активному осуществлению Программы действий. Претворение в жизнь конкретных компонентов программы будет представлять собой действительно трудную задачу для государственных руководящих работников. Например, необходимо будет провести переоценку и переориентацию политики в области народонаселения и планирования семьи и придать новое направление деятельности в областях государственного здравоохранения и образования. Для того чтобы государства могли осуществлять программы действий, необходимо прежде всего максимально повысить эффективность управленческого потенциала и институциональной и организационной инфраструктур. Органы Организации Объединенных Наций, включая Программу Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, будут по-прежнему играть ключевую роль в оказании государствам помощи в создании их потенциала по предоставлению товаров и услуг в области государственного здравоохранения и социального обеспечения.

#### Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития

118. Декларация и Программа действий, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, проходившей в Копенгагене 6–12 марта 1995 года, требуют от государственных руководящих работников развивающихся стран и стран переходного периода выполнения задач, которые ставит устойчивое социальное развитие. Для этого прежде всего потребуются эффективная и действенная система управления государственным сектором. Задачи центральной системы государственного управления, касающиеся правительственной структуры и процесса управления, кадров и составления бюджета, должны балансироваться межсекторальной повесткой дня для развития, охватывающей вопросы смягчения проблемы нищеты, взаимодействия между правительством и гражданскими общественными организациями, участия общин и создания управленческого потенциала в правительствах. Учреждения Организации Объединенных Наций должны взяться за выполнение основных задач, поставленных Встречей на высшем уровне, и предпринять такие же активные усилия для поддержки создания потенциала в области

государственного управления. После Встречи на высшем уровне в октябре 1995 года была проведена Международная конференция по вопросам государственного управления и социального развития, на которой была дополнительно уточнена роль государственного управления в социальном развитии. Эта конференция призвала органы Организации Объединенных Наций, включая Программу Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, оказывать комплексную техническую поддержку правительствам и сотрудничать с ними в совершенствовании организационного и управленческого потенциала в интересах осуществления Программы действий, рекомендованного Встречей на высшем уровне.

119. Совершенствование организационного и управленческого потенциала в интересах предоставления услуг людям, проживающим в условиях крайней нищеты, наблюдение за ходом деятельности и создание социальных сетей, объединяющих социальный сектор и общин-бенефициаров, являются некоторыми из областей деятельности по созданию потенциала. Программа Организации Объединенных Наций является центральным подразделением, которое обладает техническими возможностями для поддержки программной деятельности в этих областях.

#### Четвертая Всемирная конференция по положению женщин

120. В Пекинской декларации, принятой четвертой Всемирной конференцией по положению женщин, проходившей в Пекине 4–15 сентября 1995 года, подчеркнута необходимость разработки и осуществления при всемерном участии женщин действенных, эффективных и взаимодополняющих стратегий и программ, включая политику и программы в области развития, учитывающих гендерные аспекты, и наблюдения за их осуществлением на всех уровнях, которые будут содействовать расширению прав и улучшению положения женщин. В ней было отмечено также, что важным условием осуществления Платформы действий и связанной с ней последующей деятельности, являются участие и вклад всех сил гражданского общества, особенно женских групп и сетевых структур и других неправительственных и общинных организаций, при полном уважении их самостоятельности и в сотрудничестве с правительствами.

121. В Платформе действий отмечается, что правительства несут главную ответственность за ее осуществление. В ней отмечается необходимость того, чтобы правительства обеспечили или повысили эффективность национальных административных механизмов по улучшению положения женщин на самом высоком политическом уровне, соответствующих внутриведомственных и межведомственных процедур и кадровых структур и других учреждений, располагающих полномочиями и потенциалом в области расширения участия женщин и включения гендерного анализа в политику и программы.

122. Для эффективного осуществления Пекинской декларации и Платформы действий необходимо будет изменить критерии, методы, правила и процедуры работы внутренних структур государственных учреждений и организаций, включая ключевые аспекты государственного управления, такие, как развитие людских ресурсов, развитие соответствующих институциональных и организационных структур и проведение надлежащей административной реформы.

#### Ключевая тема пяти конференций

123. Все пять всемирных конференций потребовали от государств принятия весьма активного участия в осуществлении отдельных программ действий. Важно отметить, что двумя основными целями Организации Объединенных Наций являются обеспечение а) мира и международной безопасности и б) экономического и социального развития. В наших общих интересах способствовать миру, социальному прогрессу и обеспечению более высокого уровня жизни. Эти



чувства выражены в преамбуле Устава Организации Объединенных Наций. До тех пор пока мы будем следовать этим нашим целям и до тех пор пока нам необходимо будет оказывать государствам оперативную поддержку в данных областях, создание потенциала в области государственного управления будет являться ключевым компонентом деятельности Организации Объединенных Наций по поддержке программ. Данная задача потребует, следовательно, от соответствующих органов Организации Объединенных Наций, включая Программу Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, не только сохранения нынешнего уровня предоставляемых ими услуг, но и, возможно, необходимость расширения этих услуг в самом ближайшем будущем.

### С. Роль государственного управления в процессе развития

124. Группа экспертов на своем двенадцатом совещании признала единым целым вопросы государственного управления и развития. Государственное управление рассматривается как деятельность правительства, а развитие, либо прямо, либо косвенно, как объект или цель всей деятельности правительства. Хотя различные общества требуют от своих правительств выполнять различные функции, некоторые основные функции являются неизменными.

125. Эксперты определили в качестве этих основных функций правительства а) содействие созданию благоприятных условий для развития; б) при отсутствии достаточного стимулирующего воздействия со стороны других социальных институтов функционирование благодаря своей руководящей роли и в течение определенных периодов времени в качестве движущей силы развития; с) выполнение важной роли в создании потенциала для развития; и d) принятие мер по ликвидации недостатков в области развития и исправлению ошибок других социальных институтов.

126. В ходе дальнейшего рассмотрения вопроса о важности понимания роли государственного управления эксперты провели анализ следующих тем: факторы, влияющие на стратегии в области глобального развития; как изменяющиеся глобальные условия затрагивают все страны; первоочередная задача нового определения роли государства; руководство со стороны системы государственного управления; и аналитическая функция правительства (см. A/50/525-E/1995/122, приложение, пункты 18-26).

127. Группа экспертов подчеркнула, что принимаемые правительствами решения являются исключительно важными для определения будущего обществ и имеют серьезные последствия для различных аспектов осуществления программ в области развития. Там, где, как представляется, имеют место нерешительность и путаница, причина может заключаться в неэффективном осуществлении правительством своих аналитических функций. Правительства на всех уровнях, начиная от международной арены до местных органов, как представляется, "плывут по течению". Такое состояние в значительной степени может объясняться отсутствием внимания к аспекту долгосрочного стратегического анализа. Сосредоточившись на краткосрочных ценностях, они уделяют мало внимания деятельности в области укрепления структурного или организационного потенциала. Кроме того, мало внимания уделяется стратегическому планированию на национальном уровне или его институционализации. В распоряжении правительств, желающих расширить свой потенциал в области анализа высокого уровня, имеются различные управленческие методы. Правительства могут а) разрабатывать сценарии более желательного будущего, б) разрабатывать политику, отвечающую потребностям людей и будущим ресурсам и с) производить оценку риска и вероятности, связанных с будущей деятельностью.

128. Такая аналитическая функция правительства требует привлечения творческого и нестандартно мыслящего персонала. Для выполнения основных функций правительства в целях предложения разумных рекомендаций в отношении руководящей роли правительства необходимо привлекать ядро, состоящее из талантливых людей.

129. Эксперты уделили особое внимание роли государственного управления в процессе развития в контексте нескольких конкретных видов использования. Функции государственного управления охватывают: а) устойчивый экономический рост; b) содействие социальному развитию; c) содействие инфраструктуре развития и охране окружающей среды; d) развитие партнерства; e) руководство программами развития и f) обеспечение правовых и нормативных рамок (см. A/50/525-E/1995/122, приложение, пункты 28-84).

D. Создание потенциала в области государственного управления

130. При оценке важности создания потенциала для выполнения основных управленческих функций Группа экспертов на своем двенадцатом совещании вновь отметила большое значение глобальных тенденций, оказывающих влияние на процесс создания потенциала и рассмотрела также такие вопросы, как функции системы государственного управления, повышение эффективности, важное значение человеческого фактора в сфере управления, средства и методы управления (см. A/50/525-E/1995/122, приложение, пункты 85-97).

#### IV. УКРЕПЛЕНИЕ РОЛИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

##### A. Стоящие перед Организацией Объединенных Наций задачи и рекомендации в отношении действий

131. Генеральная Ассамблея просила представить информацию о той роли, которую Организация Объединенных Наций играет в области государственного управления и развития, и о том, каким образом эту роль можно укрепить. В предшествующих разделах описано, как эта роль воплощается на практике. В настоящем разделе обобщены рекомендации Группы экспертов и определены те задачи, которые в настоящее время стоят перед Организацией Объединенных Наций и международным сообществом. Признавая сложность этих задач, Группа экспертов рекомендовала разработать план действий, направленный на укрепление роли Организации Объединенных Наций в этой области. Те элементы, которые следует включить в такой план действий, излагаются ниже в форме рекомендаций Организации Объединенных Наций и национальным правительствам, с тем чтобы государства-члены могли рассмотреть их на возобновленной пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи и принять соответствующие решения.

132. При рассмотрении тех проблем, с которыми сталкивается Организация Объединенных Наций в области государственного управления и развития, и направлений деятельности по совершенствованию систем государственного управления в 90-х годах признается, что роль, состояние и функционирование сферы государственного управления зависят от уникальных социально-экономических и политических условий каждой страны. В связи с этим основная ответственность за проведение реформ/совершенствование систем государственного управления лежит на национальных правительствах. Признавая это разнообразие и уникальный характер условий в области государственного управления, Группа экспертов подняла три вопроса: а) каковы главные составляющие, которые будут определять роль будущих органов государственного управления; б) какое место должно занимать создание крайне необходимого потенциала в системах государственного управления и с) какова будет роль Организации Объединенных Наций. Рассмотрение этих вопросов показывает, что, хотя конкретное положение в стране определяет особый характер проектов и приоритетов в области государственного управления, существуют по крайней мере три тенденции, которые влияют на государственное управление практически во всех странах – развитых, развивающихся и странах с переходной экономикой. Этими тремя тенденциями являются:

а) быстро меняющиеся внутренние и внешние условия и потребности в услугах. Они потребуют новаторской политики на стратегическом уровне и улучшения работы систем обслуживания на оперативном уровне. Новаторство, обусловленное творческими способностями и возможностями гибко реагировать на быстрые изменения условий, будет составлять "главное требование", предъявляемое к управлению и руководству в области развития;

б) непрерывное выполнение органами государственного управления основных функций. Органы государственного управления по-прежнему будут выполнять важнейшие функции в области развития, осуществляя меры поддержки экономического роста, меры по охране окружающей среды, определяя взаимосвязь между государственным и частным секторами, сокращая масштабы нищеты и неграмотности и занимаясь другой

деятельностью в области социального развития, добиваясь тем самым достижения целей устойчивого развития. В связи с этим исключительно высокая способность управлять процессом развития имеет важное значение для государственных органов управления;

с) повышение значения участия и обеспечения транспарентности. Для того чтобы исполнять важные, формирующие будущее функции, органы государственного управления должны создать динамичную, ориентированную на население систему путем стратегической перестройки в целях обеспечения транспарентности и участия, а также исключительно высокого профессионального уровня путем привлечения талантливых, энергичных, дальновидных людей в органы государственного управления. С тем чтобы система государственного управления выполняла функции высокоэффективного административно-управленческого центра, органы государственного управления будут содействовать радикальному изменению условий службы, схем развития карьеры и самого характера государственной службы.

133. Эти общие тенденции и задачи, с которыми сообщество государств сталкивается в области государственного управления и развития, являются довольно сложными, в связи с чем пути их решения не будут простыми или легкими. Точно так же отсутствуют решения, позволяющие обеспечить всеобъемлющее урегулирование этих сложных проблем. Понимание этого позволяет сделать вывод о том, что органы государственного управления должны применять целенаправленный, прагматичный, открытый и гибкий подход к вопросам развития. Успешное осуществление программ в значительной степени зависит от участия всех заинтересованных лиц в открытом диалоге, результатом которого являются ориентированные на достижение успеха взаимно согласованные стратегии и организационные решения. Этот процесс требует значительных затрат времени, средств и является весьма сложным. Однако только такой тщательно продуманный процесс вселяет надежду на обеспечение подлинного развития, что, в свою очередь, зависит от действий талантливых, квалифицированных и чутких работников государственных органов.

134. С момента учреждения Программы в области государственного управления и финансов Организация Объединенных Наций стремится удовлетворить потребности ее государств-членов и их просьбы. В течение нескольких лет через Программу Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества оказывается помощь всем развивающимся странам в деле осуществления проектов и программ, затрагивающих все аспекты социальной и экономической жизни. Запланированы или осуществляются тысячи самостоятельных мероприятий, мелких и средних проектов, исследований для органов высшего и среднего уровня и мероприятий по разработке и оценке. Они направлены прежде всего на содействие органам государственного управления, которые являются основой не только усовершенствованных секторальных программ, но и более эффективного и рационального управления. Уверена ли Организация Объединенных Наций в том, что она сделала все возможное для ускорения развития? Что является подтверждением результативности ее усилий? Эти вопросы определяют три стоящие перед Организацией Объединенных Наций основные задачи:

а) как добиться оживления деятельности Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития, с тем чтобы она содействовала укреплению потенциала правительств государств-членов, что приведет к установлению мира и обеспечению процветания в широких масштабах?

б) как Организация Объединенных Наций может убедиться в том, что ее Программа в области государственного управления является эффективной, новаторской, гибкой и экономически устойчивой?

с) как обеспечить достижение Программой Организации Объединенных Наций в области государственного управления наилучших программных результатов?

135. Как перед Организацией Объединенных Наций, так и перед государствами-членами стоит ряд крупных задач, которые требуют с их стороны решительной приверженности делу обеспечения максимальной эффективности. К таким задачам относятся: оказание содействия государственному управлению путем эффективного и творческого использования людских ресурсов; разработка процедур и создание учреждений государственного управления в целях мирного разрешения конфликтов; необходимость передачи неосновных управленческих функций частному сектору; обеспечение устойчивости технического сотрудничества при одновременном изменении механизмов его осуществления для использования новых технологических достижений; успешное выполнение этих задач в условиях жестких ограничений в плане использования ресурсов.

136. Учитывая масштабы возникновения новых проблем и ответственности, лежащей на сообществе государств, перед Генеральной Ассамблеей на ее предстоящей сессии поставлена задача изыскать пути и средства справедливого и новаторского решения странами таких проблем. Перед Организацией Объединенных Наций и государствами-членами стоят одни и те же задачи в ряде важных областей, которые излагаются ниже и в связи с которыми Генеральный секретарь вынес рекомендации организационного характера; в этих рекомендациях будет определена роль Организации Объединенных Наций и нынешних органов государственного управления в XXI веке.

137. Практические рекомендации для решения таких неотложных задач были разработаны с учетом положений доклада Группы экспертов по вопросам государственного управления и финансов о работе ее двенадцатого совещания (A/50/525-E/1995/122, приложение). Представленные Организации Объединенных Наций рекомендации касаются как стратегического, так и макроуровня и направлены на более эффективное решение вопросов государственного управления в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. До представления этих рекомендаций были рассмотрены вопросы происходящих на глобальном уровне контекстуальных изменений, включая необходимость устранения дублирования и выполнения большего объема работы меньшими силами и постоянные просьбы о помощи со стороны государств-членов из числа развивающихся стран, стран с переходной экономикой и стран, нуждающихся в восстановлении систем государственного управления. Кроме того, большое значение придается изменению направленности и содержания Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов. Эти рекомендации имеют стратегические последствия для осуществления мероприятий в области государственного управления в рамках системы Организации Объединенных Наций. Для обеспечения их максимальной эффективности эти рекомендации должны выполняться оперативно и всеобъемлющим образом.

1. Значение процесса разработки политики в области  
государственного управления и развития

Задача 1

138. Обеспечить, чтобы мероприятия в области государственного управления и развития содействовали повышению степени транспарентности; задача заключается в том, чтобы определить, каким образом проводить обсуждения вопросов как экономического, так и социального характера в Организации Объединенных Наций; каким образом эффективно выявлять и оперативно решать новые возникающие проблемы и обеспечивать стабильную основу для последующей деятельности и осуществления рекомендаций, выработанных Генеральной Ассамблеей на ее возобновленной сессии.

### Рекомендации

139. С учетом общего важного значения роли Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития рекомендуется, чтобы этот вопрос был включен в качестве обычного пункта в повестки дня Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета. Как указывается в резолюции 49/136 Генеральной Ассамблеи, вопрос о государственном управлении и развитии должен надлежащим образом рассматриваться Ассамблеей через Экономический и Социальный Совет. С тем чтобы подчеркнуть цель возобновленной сессии и подтвердить, что обеспечена большая степень транспарентности в вопросах государственного управления и руководства на основе их надлежащего обсуждения в ходе прений в директивных органах Организации Объединенных Наций, рекомендуется, чтобы Генеральная Ассамблея рассмотрела вопрос о сохранении этого пункта в своей повестке дня, которая подлежит пересмотру каждые два года.

140. Рекомендуется переименовать Группу экспертов по вопросам государственного управления и финансов в Комитет Организации Объединенных Наций по государственному управлению и развитию. Группа экспертов уже является вспомогательным органом Экономического и Социального Совета. Рекомендуется, чтобы Комитет по государственному управлению и развитию был подотчетен Совету, а его членами являлись эксперты по государственному управлению и финансам, назначенные своими правительствами и избранные Советом. Этот представительный орган экспертов обеспечит более стабильную основу для осуществления последующих мероприятий и рекомендаций Генеральной Ассамблеи на ее возобновленной сессии, а также решений различных международных конференций по вопросам государственного управления. С учетом нынешних бюджетных ассигнований для совещания Группы экспертов это изменение не будет иметь каких-либо финансовых последствий, пока предлагаемый Комитет будет проводить заседания лишь на двухгодичной основе, как это было в случае совещания Группы экспертов. В этом контексте Программу Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов следует переименовать в Программу Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития. Это предложение соответствует рекомендациям, сделанным Группой экспертов на ее двенадцатом совещании (A/50/525-E/1995/122, добавление I, раздел II.I, пункт 4).

### 2. Направление деятельности Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития

#### Задача 2.А

141. В настоящее время Организация Объединенных Наций активно занимается вопросами, связанными с оказанием правительствам содействия в деле совершенствования систем государственного управления и финансов на основе сбора и распространения информации и адаптации наиболее эффективных и подходящих методов. Поэтому задача заключается в укреплении роли Организации в качестве координационного центра, занимающегося предоставлением информации и услуг, и ее положения в качестве глобальной организации, обладающей самым передовым опытом в области государственного управления и развития.

### Рекомендации

142. Рекомендуется придавать самое приоритетное значение активизации такой функции этой Программы Организации Объединенных Наций, как выполнение роли информационного центра. Программе Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития

следует укрепить свою роль как центрального депозитария материалов, докладов и информации в непечатной форме по вопросам государственного управления и развития во всем мире, включая активное изучение наиболее эффективных методов управления. Используя самые последние достижения в области технологии, Программа Организации Объединенных Наций должна стать информационным центром, занимающимся всеми материалами по этому вопросу, при этом она должна располагать средствами сопряжения с поставщиками и потребителями информации, установить связи с соответствующими сетями и обеспечивать высокое качество обслуживания, с тем чтобы играть стимулирующую роль в создании сети международных, региональных и национальных учреждений и организаций, занимающихся этими вопросами. Необходимость создания комплексного информационного центра приобрела самый безотлагательный характер в 90-е годы, когда все большее число стран осуществляют реформы своих систем управления и государственно-административной деятельности. Их правительства нуждаются в информации как о характере реформ, так и о процессе реформ, включая сведения о том, каким образом реформы были спланированы и успешно осуществлены в странах со сходными условиями. Будет подготовлен перечень "ротируемых" руководителей, обеспечивших существенное совершенствование систем государственного управления, которых можно предоставлять для оказания помощи другим странам, обратившимся с просьбой об этом. Организация и обновление систематизированной информации по вопросам реформы системы управления и государственно-административной деятельности в глобальном масштабе будут в высшей мере полезными для стран, особенно для тех из них, которые находятся на начальном и среднем этапах процесса социально-экономического развития. В настоящее время в определенной мере функции информационного центра выполняет Программа Организации Объединенных Наций. Этому следует придавать высокоприоритетное значение, и имеющиеся бюджетные ресурсы следует перераспределить, с тем чтобы учесть это приоритетное значение и функции.

143. Рекомендуются, чтобы основной задачей Программы Организации Объединенных Наций являлось осуществление ориентированных на конкретные действия и практических научных исследований эффективных систем и процедур государственного управления. С обменом информацией конкретно связана потребность в проведении практических научных исследований и анализа эффективно действующих систем управления и государственно-административной деятельности, особенно в новых развитых странах, и необходимость систематизации результатов таких исследований, которые можно было бы использовать в странах, планирующих провести реформу своих систем государственного управления и руководства. Такие исследования эффективных систем и методов управления в настоящее время осуществляют Программа Организации Объединенных Наций и другие учреждения по ряду аспектов, таких, как системы гражданской службы, структурная перестройка административных систем, децентрализация, рациональное использование помощи и обеспечение отчетности, системы управления в крупных городах, профессиональная подготовка и продвижение по службе и восстановление и перестройка систем управления в постконфликтный период. Поскольку все большее число правительств проявляет интерес к получению информации об уместности использования применимости эффективных систем и методов управления в различных и сложных условиях, возникает все более настоятельная необходимость как в расширении, так и в углублении этих практических научно-исследовательских мероприятий. Рекомендуются, чтобы Программа Организации Объединенных Наций пересмотрела свои приоритеты в целях уделения большего внимания исследованию эффективных систем и методов управления и государственно-административной деятельности и распространения информации по этому вопросу.

144. Отдел по вопросам государственной администрации и управления развитием Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению, на который возложена ответственность за осуществление Программы Организации Объединенных Наций в области государственного

управления и финансов, будет по-прежнему обеспечивать максимально эффективное и оптимальное использование ресурсов, имеющихся в его распоряжении. Таким образом, ожидается, что путем повышения эффективности своей деятельности, укрепления технического потенциала и обеспечения большей оперативности ответных мер Отдел сможет удовлетворять новым требованиям обновленной программы.

#### Задача 2.В

145. Одна из наиболее важных функций Организации Объединенных Наций заключается в оказании помощи отдельным государствам-членам, по их просьбе, в совершенствовании их административных систем в целях ускорения создания правительственного механизма и – в некоторых случаях – обеспечения его восстановления в постконфликтный период. Предоставление таких услуг потребует от программ максимального использования потенциала в целях предоставления консультативных услуг правительствам, а также удовлетворения потребностей и осуществления миссий по разработке программ.

#### Рекомендации

146. Рекомендуются, чтобы Программа Организации Объединенных Наций и другие соответствующие органы Организации Объединенных Наций предусматривали осуществление, по просьбе правительств, технических миссий для оказания помощи в проведении систематического анализа систем государственного управления или каких-либо их аспектов, разработке и составлении на индивидуальной основе соответствующих программ модернизации и проведении технического обзора программ модернизации. С функцией центра сбора, обработки и распространения информации и изучения эффективных систем и методов связана наиболее важная задача Организации Объединенных Наций по оказанию отдельным правительствам помощи, по их просьбе, в совершенствовании и перестройке их правительственного механизма и систем государственного управления для целей развития. В интересах максимального повышения эффективности Программы Организации Объединенных Наций в этой области следует укрепить такие направления ее деятельности, как предоставление консультативных услуг, оценка потребностей, проведение анализа и основная поддержка проектов. На своем двенадцатом совещании Группа экспертов определила несколько приоритетных областей, например, предоставление консультаций относительно разработки политики и стратегий осуществления, перестройка административного аппарата в интересах проведения экономических реформ, а также обеспечения развития, ориентированного на удовлетворение интересов людей, стратегическое бюджетно-финансовое управление, укрепление системы подготовки кадров по вопросам, например, анализа и управления процессом преобразований, в которых государствам-членам может потребоваться техническая помощь учреждений Организации Объединенных Наций. Вопросы и области управления и государственно-административной деятельности, в которых государствам-членам может потребоваться техническая помощь, имеют сложный и разнообразный характер, и, принимая ответные меры, учреждения Организации Объединенных Наций должны сотрудничать друг с другом и разрабатывать свои собственные направления работы или углублять специализацию, с тем чтобы конкретным образом использовать свой основной потенциал и предоставлять правительствам оптимально полезные консультативные услуги. Такое сотрудничество должно охватывать другие двусторонние, технические и профессиональные учреждения на межрегиональном и региональном уровнях, с тем чтобы техническую помощь получали те страны, которые в ней нуждаются и обращаются с такими просьбами.

147. Рекомендуются, чтобы Программа Организации Объединенных Наций и другие органы Организации Объединенных Наций оказывали помощь правительствам, по их просьбе, в разработке



на основе целей и рекомендаций глобальных конференций конкретных программ осуществления. Высказывается соображение о том, чтобы предлагаемый комитет Организации Объединенных Наций по государственному управлению и развитию рассматривал административные аспекты осуществления рекомендаций всемирных конференций, с тем чтобы обеспечить всестороннее изучение вопросов государственного управления.

148. Рекомендуются, чтобы Организация Объединенных Наций, включая программу, оказывала правительствам помощь в создании учреждений и условий, способствующих развитию жизнеспособного частного сектора. Следует сохранять и укреплять потенциал, позволяющий осуществлять сбор информации и оказывать правительствам помощь в создании соответствующего механизма регулирования экономической деятельности, оценке форм приватизации и конверсии военной промышленности на цели гражданского производства.

149. Рекомендуются, чтобы Программа Организации Объединенных Наций уделяла приоритетное внимание оказанию правительствам помощи, по их просьбе, в развитии и совершенствовании современных технических или аналитических навыков работы в государственной службе в целях решения новых задач, которые ставят глобализация экономики, технологические достижения и повышение роли гражданского общества. Характер и сфера помощи Организации Объединенных Наций могут охватывать определение и совершенствование навыков на различных уровнях, использование соответствующих методов для развития или совершенствования этих навыков, а также подготовку учебных модулей или программ, сотрудничество с научными и учебными заведениями на всех уровнях и вынесение рекомендаций в отношении создания соответствующей структуры в дополнение к эффективному использованию и сохранению работников, обладающих такими навыками, в государственной службе.

150. Рекомендуются, чтобы Программа Организации Объединенных Наций играла решающую роль в оказании помощи на всех этапах реконструкции и перестройки институтов государственного управления в странах, занимающихся восстановлением в период после конфликтов и кризисов. Она должна расширять свой профессиональный опыт и другие возможности по оценке потребностей, разработке планов действий, мобилизации ресурсов и оказанию помощи в осуществлении. Организация Объединенных Наций, и в частности программа, должна разрабатывать концепции и механизмы деятельности по предотвращению возникновения потенциально нестабильных ситуаций.

151. Рекомендуются, чтобы Программа Организации Объединенных Наций активно помогала развивающимся странам и странам с переходной экономикой обмениваться опытом в области государственного управления и финансов в рамках сотрудничества Юг-Юг в области развития. В интересах укрепления процесса создания организационного потенциала и развития людских ресурсов в государственном секторе развивающиеся страны и страны с переходной экономикой должны использовать механизмы технического сотрудничества между развивающимися странами и трехстороннего сотрудничества, в рамках которого стимулирующую роль должны играть развитые страны и международные организации.

### 3. Координация деятельности в области государственного управления и развития в рамках системы Организации Объединенных Наций

#### Задача 3

152. С учетом тесной связи между вопросами государственного управления и финансов и вопросами секторального развития задача, стоящая перед Организацией Объединенных Наций в

целом, заключается в обеспечении более гибкой координации при решении возникающих проблем государственного управления, связанных с устойчивым развитием.

#### Рекомендация

153. Консультативная группа по государственному управлению будет проводить регулярные заседания под эгидой Департамента по поддержке развития и управленческому обеспечению. В целях укрепления эффективного сотрудничества и координации различных программ в области руководства и государственного управления, осуществляемых в настоящее время различными учреждениями Организации Объединенных Наций, включая бреттон-вудскую систему (такими, как Всемирный банк и МВФ), рекомендуется, чтобы консультативная группа включала представителей всех соответствующих учреждений и региональных комиссий Организации Объединенных Наций и Всемирного банка. Группа будет открыта для участия межрегиональных и региональных правительственных организаций и соответствующих международных или региональных профессиональных и научно-исследовательских учреждений. Консультативная группа будет собираться один раз в год. В центре ее внимания будут находиться вопросы активизации сотрудничества в области планирования и осуществления глобальных программ обмена информацией, проведения исследований по эффективным системам и методам управления, выработки руководящих принципов и организации семинаров и практикумов. Она будет служить также форумом для мобилизации усилий и взаимодействия при оказании международной помощи в деле содействия проведению последовательной реформы в области управления и государственно-административной деятельности в конкретных странах, а также на региональном и международном уровнях. Поскольку заседания предлагаемой консультативной группы будут проводиться на английском языке и не потребуют услуг лингвистических служб и в связи с тем, что она будет функционировать исключительно в рамках бюджетных ассигнований, имеющихся в распоряжении Департамента, создание такой группы не будет иметь финансовых последствий.

#### 4. Поддержка донорами деятельности в области государственного управления и развития

##### Задача 4

154. Как было признано Генеральной Ассамблеей в резолюции 49/136 и Группой экспертов на ее двенадцатом совещании, совершенствование административных систем является постоянной задачей не только для программы Организации Объединенных Наций, но и для сообщества доноров и оно представляет собой необходимое условие устойчивого развития.

#### Рекомендация

155. Рекомендуется, чтобы сообщество доноров признало роль и значение органов государственного управления в развитии и выделило адекватные ресурсы в рамках своих программ оказания помощи на цели совершенствования системы государственного управления в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Хотя основные усилия по административному совершенствованию должны инициироваться и последовательно осуществляться на национальном уровне, необходимо признать, что техническое сотрудничество с международными и региональными учреждениями, включая региональные учреждения Организации Объединенных Наций, будет иметь жизненно важное значение с точки зрения содействия процессу совершенствования и его поддержки. Сообществу доноров настоятельно рекомендуется поддерживать соответствующие межрегиональные и региональные учреждения, включая соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций, с тем чтобы эти учреждения могли эффективно

выполнять свою техническую и вспомогательную роль при перестройке и совершенствовании системы государственного управления в целях развития в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

156. Сообществу доноров следует положительно решить вопрос о выделении дополнительных ресурсов, предоставляемых добровольно, на укрепление этой функции программы Организации Объединенных Наций. Особое внимание при этом следует уделять предоставлению на заимообразной основе услуг экспертов и консультантов для проведения практических исследований и осуществления консультативных миссий. С этой целью Генеральный секретарь учредит целевой фонд для деятельности Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития.

В. Рекомендации национальным правительствам и ответные меры Организации Объединенных Наций

157. Высказывая рекомендации, касающиеся укрепления системы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития, Генеральный секретарь хотел бы обратить внимание на некоторые ключевые рекомендации Группы экспертов, адресованные национальным правительствам, и на то, какая помощь может быть предложена в рамках ответных мер Организации Объединенных Наций.

158. Группа экспертов признала, что для систем управления и государственно-административной деятельности в разных странах характерны уникальность и многообразие и что главную ответственность за совершенствование/перестройку систем управления и государственно-административной деятельности несут национальные правительства. В этой связи эксперты высказали для рассмотрения правительствами государств-членов ряд рекомендаций, в основе которых лежит сравнительный анализ национального опыта. Несколько рекомендаций приводятся в настоящем разделе; полный перечень рекомендаций, адресованных национальным правительствам, содержится в докладе Группы экспертов (A/50/525-E/1995/122, приложение). Рекомендации, изложенные ниже, имеют важное значение с точки зрения повышения ответственности государств-членов за мобилизацию и объединение своих ресурсов и управление своим собственным развитием.

Рекомендация 1

159. Национальным органам власти следует укреплять свой потенциал в плане предоставления консультаций по вопросам политики и административной деятельности в важнейших областях. Следует создать эффективные консультативные группы по разработке политики, которые взаимодействовали бы с политиками и гражданскими должностными лицами руководящего звена и учреждениями, занимающимися исследованиями и разработкой политики ("мозговыми центрами"). Национальным органам власти необходимо укреплять свой потенциал в области разработки политики, управления политикой, определяющей будущее, и выработки основных учебных программ для высших должностных лиц.

Ответные меры Организации Объединенных Наций

160. Организация Объединенных Наций через Программу в области государственного управления и развития может организовывать обмен профессиональным опытом и осуществление программ профессиональной подготовки, а также проводить тематические исследования по вопросам политики в целях распространения соответствующих материалов в рамках своей функции по сбору, классификации и распространению информации.

#### Рекомендация 2

161. Любую реорганизацию, изменение структуры функций и системы руководства управленческого аппарата следует рассматривать как постоянный процесс. При такой структурной перестройке следует побуждать правительственные учреждения к разработке стратегических планов и показателей повышения эффективности деятельности, проведению экспериментов и осуществлению наблюдения за работой реорганизованных подразделений. В целях успешной реализации программы структурной перестройки правительствам следует укреплять потенциал подразделений, отвечающих за решение этой задачи, и размещать их там, где они могут инициировать осуществление мероприятий по реформе и контролировать этот процесс.

#### Ответные меры Организации Объединенных Наций

162. Организация Объединенных Наций будет продолжать проводить сравнительные исследования, касающиеся перестройки структуры управления, и распространять на регулярной основе соответствующие материалы. Она будет по-прежнему оказывать консультативные услуги по вопросам структурной перестройки и наращивания потенциала учебных заведений и осуществлять программы профессиональной подготовки на региональной или субрегиональной основе.

#### Рекомендация 3

163. В целях обеспечения высококачественного обслуживания с учетом конкретных обстоятельств рекомендуется, чтобы руководители осуществляли капиталовложения в развитие людских ресурсов. Эффективность капиталовложений в людские ресурсы зависит также от того, будут ли учиться сами руководители высшего ранга. Если говорить более конкретно, то для решения новых неотложных задач, связанных с подготовкой кадров в области руководства экономикой, ориентированного на человека развития и анализа государственной политики, необходимо обеспечить выделение адекватных ресурсов для наращивания потенциала национальных учебных заведений, создания основной группы профессиональных преподавателей и подготовки учебных материалов, а также осуществления тематических исследований посредством проведения независимых исследований, консультаций и мер по налаживанию сетевого взаимодействия.

#### Ответные меры Организации Объединенных Наций

164. Организация Объединенных Наций будет стремиться обеспечивать и поддерживать импульс, способствующий динамичному обмену на международной основе информацией и идеями в области развития людских ресурсов. Она может разрабатывать руководящие принципы и содействовать распространению норм, содействующих повышению эффективности, действенности, целостности, повышению степени ответственности и отчетности органов государственного управления. Она может содействовать созданию резерва талантливых кандидатов в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой; содействовать созданию службы консультантов в сотрудничестве с высшими должностными лицами и в процессе оценки потребностей в области подготовки кадров; а также содействовать обеспечению доступа к самым современным имеющимся технологическим системам и методам управления.

#### Рекомендация 4

165. Для достижения и поддержания высокого качества работы правительствам следует  
а) поставить четкие, всеобъемлющие и согласованные цели и стратегии, а также показатели достигнутых успехов; б) рассмотреть вопрос о максимально возможном сужении сферы применения

стандартов и правил, установленных Центром, с целью добиться большей гибкости в рамках проводимой деятельности; c) осуществлять беспристрастную оценку результатов и d) разрабатывать и принимать стимулирующие меры в целях поощрения соблюдения требований, недопущения неудовлетворительного выполнения поставленных задач, а также использовать систему поощрений за достигнутые высокие результаты.

#### Ответные меры Организации Объединенных Наций

166. Организация Объединенных Наций будет продолжать предоставлять консультативные услуги через междисциплинарные и многонациональные группы в таких областях, как управление процессом преобразований, управление процессом работы и проведение оценки, использование информационных технологий, а также стратегические вопросы повышения эффективности работы органов управления. Когда это целесообразно, Организация будет создавать в странах группы по "управлению процессом преобразований", которые будут контролировать деятельность, осуществляемую в государственном секторе, и содействовать ей.

#### Рекомендация 5

167. Услуги в области государственного управления должны предоставляться с учетом постоянно меняющихся потребностей граждан, для которых они предназначены. В то время, когда в обществе существует тенденция уделения особого внимания аспектам, касающимся предоставления товаров и услуг в интересах потребителей, важное значение приобретает необходимость обеспечения свободного доступа для граждан; рекомендуется также поддерживать тесную связь с гражданами для обеспечения понимания их потребностей и предпочтений и для получения информации от потребителей относительно их мнения о качестве предоставляемых услуг.

#### Ответные меры Организации Объединенных Наций

168. Организация Объединенных Наций может оказывать содействие в связи с созданием самой современной в техническом отношении сети связи, включая работающую в диалоговом режиме сеть электронной почты и работающую в реальном времени сеть связи между специалистами по административным вопросам в целях содействия предоставлению гражданам удобного для пользователя и свободного доступа к информации.

#### Рекомендация 6

169. Правительствам следует поощрять деятельность по управлению финансами на низовом уровне для облегчения обслуживания и оптимального использования механизмов контроля над расходами при покрытии расходов за счет средств фондов развития.

#### Ответные меры Организации Объединенных Наций

170. Организация Объединенных Наций будет оказывать помощь органам власти в создании и укреплении национального потенциала в области анализа финансовой политики и управления экономикой и в разработке стратегий, направленных на создание и совершенствование надлежащих условий и нормативных рамок для потоков капитала в целях обеспечения эффективной инвестиционной деятельности, содействия развитию частного сектора и повышению степени транспарентности и подотчетности.

#### Рекомендация 7

171. Правительствам следует стремиться к проведению объективных оценок своих стратегий и программ приватизации, стремиться к тому, чтобы в рамках программ структурной перестройки приватизация осуществлялась в соответствующих областях и в надлежащее время и уделять более пристальное внимание вопросам повышения эффективности полугосударственных предприятий.

#### Ответные меры Организации Объединенных Наций

172. Организация Объединенных Наций по просьбе соответствующих правительств будет организовывать предварительные и/или последующие оценки их стратегий и программ приватизации, помогать правительствам определять роль и объем деятельности государственного, смешанного и частного секторов и предлагать выбор вариантов форм взаимодействия путем предоставления технической помощи, распространения опыта и обмена опытом, накопленным странами, и проведения исследований, касающихся условий для его успешного повторения.

#### Рекомендация 8

173. В интересах активизации предпринимательской деятельности в целях экономического роста правительствам следует через специальные целевые программы обеспечивать благоприятные условия для начала и расширения деятельности малых и средних предприятий.

#### Ответные меры Организации Объединенных Наций

174. Организация Объединенных Наций будет оказывать странам помощь в сборе и анализе данных путем обеспечения функционирования центра обмена информацией, разработки тематических исследований, посвященных успехам и неудачам, и предоставления технической помощи.

#### Рекомендация 9

175. Национальным правительствам следует принять на себя ответственность за разработку экологических норм для всех стратегий в области развития инфраструктуры. Во многих странах уровень и масштабы развития инфраструктуры не могут находиться в слишком большой зависимости от частного сектора. В то же время национальные правительства должны обеспечивать защиту против нерациональных или сопряженных с риском вложений государственных ресурсов.

#### Ответные меры Организации Объединенных Наций

176. Организация Объединенных Наций по просьбе правительств будет оказывать им помощь в обеспечении применения на всех уровнях государственного управления на этапе планирования комплексного подхода в отношении развития инфраструктуры, а также в создании и расширении прав и возможностей соответствующих органов по

надзору. Организация будет оказывать органам власти содействие в деле создания управленческого потенциала и управления инфраструктурой, а также в разработке и осуществлении эффективных с точки зрения затрат программ, особенно на местном уровне.

#### Рекомендация 10

177. Кодификацию процедур следует осуществлять таким образом, чтобы не ущемлять права граждан. Необходимо осуществлять кодификацию законов, с тем чтобы облегчить доступ к гарантиям, предоставляемым законом. Следует периодически оценивать и при необходимости повышать степень эффективности судебного надзора за деятельностью органов государственного управления в целях борьбы с коррупцией и принимать запретительные меры в случае недобросовестного администрирования.

#### Ответные меры Организации Объединенных Наций

178. Организация Объединенных Наций будет оказывать помощь правительствам в создании надлежащей правовой основы государственного управления и в укреплении судебного надзора за деятельностью органов государственного управления. Путем проведения научно-исследовательской деятельности, семинаров и оказания консультативных услуг она будет оказывать помощь правительствам в подготовке государственных служащих и судей, обеспечивать обмен опытом и способствовать проведению исследований по вопросам компаративного права. Она также будет способствовать обмену опытом и распространению административных инструкций по борьбе с коррупцией в органах управления. Эти меры будут приниматься в тесном сотрудничестве с Сектором по предупреждению преступности и уголовному правосудию Секретариата.

#### Рекомендация 11

179. Странам, занимающимся восстановлением в период после кризисов и конфликтов, рекомендуется разрабатывать краткосрочные и переходные/долгосрочные стратегии. Краткосрочная стратегия включала бы: оценку национальных способностей в плане использования людских ресурсов и освоения средств; определение вопросов политики и разработку национальных стратегий; перестройку и обеспечение функционирования ключевых министерств в целях осуществления намеченной политики; восстановление административных систем и механизмов (например, кадры, ревизия, информация); восстановление систем правосудия и государственной безопасности и управление ими; сохранение и привлечение специалистов; и осуществление программ интенсивной подготовки и переподготовки кадров.

#### Ответные меры Организации Объединенных Наций

180. Организация Объединенных Наций будет оказывать специальную помощь странам в постконфликтных ситуациях и распавшимся государствам, содействуя восстановлению эффективности системы государственного управления.

#### Рекомендация 12

181. Правительствам следует на всех уровнях общества добиваться более глубокого понимания того факта, что помощь предоставляется не в подкрепление бюджета, и способствовать использованию помощи для стимулирования развития и экономического роста в гражданском обществе. Следует укреплять взаимодействие между политическими директивными органами власти и учреждениями государственного управления, ведающими разработкой и осуществлением проектов развития,

посредством оказания поддержки на основе проведения анализа и обзора государственной политики. Исключительно важно обеспечивать, чтобы бюджет в области развития не предусматривал финансирования чрезмерного количества проектов, преследующих политические цели, которые не были подвергнуты надлежащему техническому анализу. Весьма распространенными являются случаи перерасхода средств, являющиеся результатом задержки в осуществлении проектов по причине нереалистичного составления бюджета проектов, процедурных сложностей при закупке материалов и затруднений, связанных с набором соответствующего персонала.

#### Ответные меры Организации Объединенных Наций

182. Организация Объединенных Наций будет оказывать правительствам техническую помощь, направленную на укрепление институционального механизма для оценки соответствия между результатами и макроцелями проектов в области развития, касающимися, например, экономического роста, занятости и распределения дохода, как до начала, так и после их завершения.

-----