



# Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/49/6 (Prog. 21)  
3 August 1994  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

---

Сорок девятая сессия

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ К СРЕДНЕСРОЧНОМУ ПЛАНУ НА ПЕРИОД 1992-1997 ГОДОВ

ОСНОВНАЯ ПРОГРАММА IV. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

Программа 21. Государственно-административная деятельность и финансы

1. Подготовка, формат и содержание среднесрочного плана и его пересмотренных вариантов определяются Положениями и правилами, регулирующими планирование программ, программные аспекты бюджета, контроль за исполнением и методы оценки.
2. В положении 3.11 предусматривается, в частности, чтобы среднесрочный план пересматривался по мере надобности каждые два года для включения необходимых программных изменений и чтобы предлагаемые изменения были настолько подробными, насколько необходимо для охвата последствий, вытекающих для программ из резолюций и решений, принятых межправительственными органами или международными конференциями после принятия плана.
3. Представленная ниже пересмотренная программа 21 "Государственно-административная деятельность и финансы" заменяет собой описательную часть программы 21 среднесрочного плана на период 1992-1997 годов, принятого Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 47/214 и изданного в качестве документа A/47/6/Rev.1. Предлагаемые изменения отражают результаты структурной перестройки экономического и социального секторов, утвержденные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 47/212 В от 6 мая 1993 года.
4. Пересмотренная описательная часть представляется полностью в целях упрощения ее рассмотрения.

## ПРОГРАММА 21. ГОСУДАРСТВЕННО-АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ФИНАНСЫ

### А. Программа

#### 1. Общая направленность

21.1 Общий мандат программы определяется пунктом 5 резолюции S-13/2 Генеральной Ассамблеи, пунктами 3 и 4 резолюции 1985/10 Экономического и Социального Совета, а также его решениями 1988/115, пункт а, и 1989/114, пункты 3 и 4. Недавно Генеральная Ассамблея подтвердила этот мандат в своей резолюции 47/212 В от 6 мая 1993 года.

21.2 В последние годы ряд экономических факторов, связанных со снижением темпов экономического роста, увеличением внешней задолженности, неблагоприятными внешними экономическими условиями и растущим государственным дефицитом, обусловил сокращение ресурсов, выделяемых на государственные нужды. Административные системы часто подвергались критике в том плане, что они являются непроизводительными потребителями дефицитных государственных ресурсов. В частности, приводились примеры убыточных государственных предприятий. Кроме того, нередко указывалось, что административные процедуры являются неэффективными, ведут к бесполезному расходованию средств и во многих случаях наносят ущерб национальному развитию. Фактически процесс организационного строительства в интересах устойчивого развития замедляется такими характерными для всей системы проблемами, как низкая заработная плата, перегруженность штатного расписания и отсутствие надлежащих стимулов в основных директивных подразделениях государственного сектора. Часто в качестве основных причин ошибок в управлении экономикой во многих развивающихся странах назывались слабые организационные возможности правительств в плане разработки и осуществления соответствующей макроэкономической политики. Правительства и международные учреждения по вопросам развития все чаще указывают на то, что необходимо в срочном порядке изучить основные проблемы, связанные с управлением процессом развития, и принять подходы и программы в целях совершенствования управления государственным сектором.

21.3 В этих условиях возникла необходимость в проведении радикальных преобразований и улучшений в рамках государственной административной и финансовой систем. Эти преобразования включают в себя сокращение штатов и рационализацию государственного управления (как с точки зрения структуры, так и кадров), ограничение ресурсов, выделяемых государственным организациям, систематическую профессиональную подготовку и развитие людских ресурсов, повышение эффективности, экономичности и производительности в сфере управления процессом развития, а также совершенствование оценки и отчетности для деятельности государственного сектора. Чаще всего эта необходимость объясняется стремлением укрепить организационный и управленческий потенциал национальных учреждений, определить роль государственного сектора и пересмотреть его масштабы таким образом, чтобы он мог эффективно функционировать, а также по мере необходимости применять более эффективные методы управления и контроля деятельности государственного сектора.

21.4 Что касается государств, недавно получивших независимость, то здесь существует ряд общих проблем, таких, как процедуры отчетности государственных учреждений, точная оценка потребностей, мобилизация и управление ресурсами, облегчение нищеты, занятость, производительность гражданской службы и способность к обеспечению трудоустройства. Кроме того, получил признания важность роли частного сектора, в связи с чем возникла необходимость в создании благоприятных условий для инвестиционной деятельности, управления экономикой и стабильных систем руководства. Во многих случаях необходимо обращать особое внимание на создание такого административного потенциала, тогда как в других речь идет о коренном изменении структуры руководства на базе успешных корпоративных принципов в целях обеспечения экономического подъема и устойчивого развития людских ресурсов.

21.5 С учетом предыдущих подходов к деятельности по укреплению потенциала в государственном секторе, принятых международными учреждениями, по-прежнему существует необходимость в разработке интеллектуальной инфраструктуры как с точки зрения государственных ресурсов, так и с точки зрения организационного строительства для перехода от деятельности по ликвидации кризиса к созданию благоприятных условий, которые будут способствовать прагматическому сотрудничеству государственного и неправительственного частного секторов. В настоящее время в значительной мере такое сотрудничество является плохо или в лучшем случае недостаточно четко организованным.

21.6 Одиннадцатое совещание экспертов программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, состоявшееся в октябре 1993 года, отметило ту важнейшую роль, которую программа должна играть в деле содействия стратегическим улучшениям в системах государственного управления в развивающихся странах и странах, находящихся в процессе перехода к рыночной экономике, в 90-х годах и далее, и указало, что программная деятельность осуществляется в соответствии с приоритетами, установленными правительствами. Оно пришло к выводу, что в условиях существующих проблем необходимо признать и реализовать на практике новые подходы к вопросам управления на смену традиционным структурам государственного управления, поскольку это будет иметь важнейшее значение для национального развития. В системе управления все чаще будет складываться понимание того, что государственная администрация будет более эффективной при расширении связей с законодательными органами, судебной властью и частным сектором. В этой связи совещание рекомендовало в течение остальной части периода осуществления плана уделять особое внимание обновленному подходу к вопросам управления, включая укрепление законодательной власти, восстановление гражданского управления, избирательные процессы, совершенствование и демократизацию процессов государственного управления, а также связь с частным сектором. Кроме того, необходимо постоянно совершенствовать финансовое управление и мобилизацию поступлений. Точно так же необходимо подчеркнуть меняющиеся взаимоотношения между государственным и частным секторами, включая необходимость дерегулирования государственного управления. Помимо этого, необходимо на постоянной основе изучать вопросы систематического и более широкого использования современной технологии в области государственного управления. Совещание также рекомендовало в течение остального периода осуществления среднесрочного плана продолжать деятельность в этом направлении.

21.7 Путем всеобъемлющего и программного подхода программа обеспечивает техническую поддержку и консультативные услуги на страновом уровне. Программа как таковая касается вопросов структуры и систем управления. Задача состоит в том, чтобы в рамках административной структуры добиваться укрепления потенциала в государственном секторе в целях укрепления отчетности и транспарентности структуры управления. В рамках соответствующих систем управления она предусматривает укрепление программирования и национальных возможностей по осуществлению

практической деятельности в целях эффективного с точки зрения затрат управления процессом развития. За счет удовлетворения меняющихся потребностей развивающихся стран в области укрепления административных, финансовых и информационных систем в целях совершенствования управления процессом развития, можно укрепить транспарентные и эффективные связи на страновом уровне между государственным и частным секторами.

21.8 Наряду с бюджетной реформой и совершенствованием мобилизации ресурсов многие правительства также пришли к пониманию необходимости руководствоваться более высокими стандартами и применять современные методы управления в государственной структуре. Эти действия связаны с заинтересованностью правительств в повышении производительности государственного сектора, а также повышении эффективности деятельности и укреплении соответствующей отчетности. Стремление к укреплению отчетности затрагивает такие вопросы, как четко разработанные системы учета и проверки в целях обеспечения эффективности расходов для достижения политических целей, информационные системы, затратная эффективность и отчетность за управление процессом развития.

## 2. Общая стратегия

21.9 Для достижения целей программы будет разработана оперативная основа с использованием элементов программного подхода. В рамках программы основное внимание будет уделяться вопросам структуры и систем управления в государственном секторе и за счет этого – четырем основным компонентам системы государственного управления: управление и административные структуры; государственные финансы и мобилизация ресурсов; управление программами развития в рамках национального исполнения; партнерство между государственным и частным секторами. В частности, Секретариат будет осуществлять аналитические мероприятия, связанные с вопросами технического сотрудничества и ориентированные на оперативную деятельность, включая проведение семинаров, практикумов и учебных программ. Неотъемлемой частью этого подхода будет проведение экспериментальных исследований и оказание консультативных услуг.

21.10 Программа будет также способствовать разработке сообществом доноров и системой Организации Объединенных Наций общих и скоординированных подхода и стратегии к оказанию помощи государственному сектору в целях более полного учета потребностей в управлении государственным сектором на страновом уровне и международной помощи на цели развития, при этом задача состоит в создании необходимых условий в государственном секторе для эффективного использования международной помощи. В соответствии с этой стратегией проводимые мероприятия будут включать подготовку исследований по странам, содержащих анализ и оценку условий и потребностей в государственном секторе с целью обеспечения для сообщества доноров и правительств индикативного анализа наиболее эффективных участков и путей оказания международной помощи государственному сектору.

21.11 Программа будет также направлена на создание механизмов сотрудничества с соответствующими учреждениями и банками, предоставляющими средства на цели развития, в дополнение к ее нынешнему сотрудничеству с ПРООН, которая предоставляет внебюджетные средства. Будет продолжаться и расширяться сотрудничество с региональными комиссиями и неправительственными секторами в плане совместного спонсорства и осуществления проектов и программ. В системе Организации Объединенных Наций будет поддерживаться сотрудничество с МОТ, в частности ее туринским центром, ЮНИДО, ЮНКТАД и бреттон-вудскими учреждениями, а также с основными двусторонними донорами. Кроме того, вопросы координации обсуждаются в ходе совещаний межучрежденческих консультаций и рабочих групп, которые проводятся до

совещаний экспертов программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов.

### 3. Структура и приоритетность подпрограмм

21.12 С учетом изложенной выше общей ориентации подготовлены следующие подпрограммы:

- Подпрограмма 1. Наблюдение за тенденциями и изменениями в руководстве и управлении государственным сектором
- Подпрограмма 2. Эффективные структурные и организационные реформы и методы управления
- Подпрограмма 3. Профессиональная подготовка и развитие людских ресурсов для государственного управления
- Подпрограмма 4. Системы налогообложения и мобилизации финансовых ресурсов
- Подпрограмма 5. Управление финансами в государственном секторе
- Подпрограмма 6. Содействие созданию благоприятных условий для частного сектора, включая предпринимательскую деятельность
- Подпрограмма 7. Создание национального потенциала для управления программами и проектами

21.13 Подпрограммам 1 и 3 придается первоочередное значение.

### В. Подпрограммы

#### ПОДПРОГРАММА 1. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ТЕНДЕНЦИЯМИ И ИЗМЕНЕНИЯМИ В РУКОВОДСТВЕ И УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ

##### а) Цели

21.14 Юридическим основанием подпрограммы являются резолюции 41/182 и 47/212, пункт 2, Генеральной Ассамблеи, резолюции 1985/10, пункт 6а, 1987/92, пункт 2, и 1988/7, пункты 2 и 4, Экономического и Социального Совета и его решение 1988/115, пункт б.

21.15 Выявление национальных приоритетов, определение соответствующей роли государственного сектора, разработка соответствующей политики и программ в области развития и их эффективное осуществление – непростая задача для любого правительства. Недавние политические и социально-экономические изменения в развивающихся странах и странах с переходной экономикой предъявили серьезные требования к системам руководства и государственного управления в отношении переоценки политики, стратегий и организационных механизмов, касающихся устойчивого развития. Это продемонстрировало, что во многих странах существует острая потребность в разработке административных систем и процессов по повышению эффективности директивного руководства и управления, включая обеспечение участия населения в директивном

руководстве на местном уровне, а также в оказании технической и административной поддержки в создании демократических институтов. В нескольких странах проявилась также потребность в восстановлении и создании гражданской администрации в поддержку деятельности по поддержанию мира и реконструкции и развитию. В международном плане более очевидным становится тот факт, что макроэкономическая политика и хозяйственная деятельность в промышленно развитых странах оказывают серьезное воздействие на развивающиеся страны. Для многих из них перспективу их дальнейшего развития невозможно отделить от развития мировой экономики. Существует настоятельная потребность в определении на периодической основе роли и приоритетов систем государственного управления и усиления потенциала стран с целью усовершенствования анализа политики, эффективного использования политики и программ в области развития и своевременной корректировки национальной экономической политики с учетом глобальных изменений и тенденций.

21.16 Целями подпрограммами 1 являются:

a) усиление потенциала развивающихся стран и стран с переходной экономикой в определении роли и важности управления государственным сектором и расширении их возможностей в целях повышения эффективности руководства и развития;

b) содействие распространению информации среди государств-членов относительно наиболее оптимальных подходов, систем и методов государственного управления;

c) оказание помощи странам в разработке подходов и оперативных рамок в укреплении элементов эффективного руководства.

b) Деятельность Секретариата

21.17 В соответствии с намеченными выше целями Секретариат будет:

a) проводить на периодической основе обзоры изменений и тенденций в руководстве и государственном управлении, включая роль государственного сектора в содействии демократическому руководству и устойчивому развитию людских ресурсов;

b) организовывать обмен информацией об эффективных системах, методах и практике государственного управления и готовить страновые характеристики и руководящие указания в области политики, касающиеся ключевых проблем государственного управления;

c) разрабатывать оперативные рамки и руководящие принципы в целях содействия обеспечению эффективного руководства и государственного управления.

## ПОДПРОГРАММА 2. ЭФФЕКТИВНЫЕ СТРУКТУРНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ И МЕТОДЫ,

### КАСАЮЩИЕСЯ РУКОВОДСТВА

a) Цели

21.18 Юридическим основанием подпрограммы являются резолюция 47/212 Генеральной Ассамблеи и резолюция 1985/10, пункт 6b, Экономического и Социального Совета.

21.19 Известно, что административная реформа является постоянной потребностью многих развивающихся стран. Наличие несоответствующих (а иногда раздутых и переукомплектованных) административных структур и организационных механизмов указывает на необходимость уделения постоянного внимания как их удельному весу, так и эффективности. Часто в функциях правительственных организаций имеет место дублирование и параллелизм, что также свидетельствует об отсутствии гибкости в структуре и порядке функционирования.

21.20 Дающие положительные результаты широкомасштабные реформы в административной области могут быть направлены на улучшение системы подотчетности в целях обеспечения эффективного руководства. Важными элементами эффективного руководства могут быть:

- a) желание обеспечить то, чтобы отдельные лица и общины полностью реализовали имеющийся у них потенциал;
- b) развитие устойчивой экономики;
- c) поощрение участия широких слоев населения в работе органов управления;
- d) транспарентность в рассмотрении и представлении докладов о результатах деятельности центральных и местных органов управления.

Эффективное руководство должно также содействовать экономическому развитию на местном, региональном и международном уровнях и достижению взаимного понимания между действующими силами, участвующими в политическом процессе и исполнительными органами правительства. Таким образом, реформы, касающиеся руководства, должны решать не только структурные проблемы, такие, как децентрализация и взаимоотношения между центральными и местными органами управления, но и процедурные вопросы, включая аспекты дерегулирования и административные методы. Усиление руководства на муниципальном уровне, в частности, приобрело особое значение в свете продолжающегося расширения городских центров.

21.21 Решающее значение для эффективного функционирования государственно-административной системы имеет управление информацией. Проблемы связаны с эксплуатацией информационной техники и недостаточным использованием руководящими работниками государственного сектора информационных систем и систем автоматизации делопроизводства. Положение может быть улучшено за счет разработки соответствующей национальной политики в области компьютеризации, обеспечения координации и использования различных механизмов, включая профессиональную подготовку, в особенности подготовку высшего руководящего звена, что могло бы содействовать использованию информационных систем и информационной техники.

21.22 Целями подпрограммы 2 являются:

- a) содействие обеспечению согласованной децентрализации и местного самоуправления в целях повышения эффективности руководства на муниципальном уровне, прежде всего руководства крупными городами в развивающихся странах и странах, в которых осуществляется переход к рыночной экономике;

- b) повышение административной эффективности и отчетности административных и управленческих систем в развивающихся странах и странах, в которых осуществляется переход к рыночной экономике;

- c) улучшение методов управления, прежде всего на основе содействия систематическому использованию информационных технологий в государственном управлении.

b) Деятельность Секретариата

21.23 Секретариат будет проводить мероприятия по техническому сотрудничеству, включая оказание консультативных услуг, профессиональную подготовку и осуществление проектов на

местах, а также осуществлять анализ мер, которые необходимы для усовершенствования элементов методов дерегулирования и децентрализации руководящих органов. Это будет предусматривать упрощение процедур управления государственным сектором. Особый упор будет делаться на научные исследования и профессиональную подготовку по вопросам руководства на муниципальном и национальном уровнях. Большое внимание будет уделяться также профессиональной подготовке по применению информационных технологий в государственном управлении, а также разработке комплексных информационных систем для анализа политики, ее осуществления и контроля.

### ПОДПРОГРАММА 3. ПОДГОТОВКА И РАЗВИТИЕ ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

#### а) Цели

21.24 Юридическим основанием подпрограммы являются резолюции 39/219, 40/213 и 44/213 Генеральной Ассамблеи и резолюции 1986/73, 1987/81 и 1989/120 и решение 1989/114, пункт b (ii), Экономического и Социального Совета.

21.25 Кадровая служба в настоящее время занимается не только наймом, отбором, расстановкой, использованием, повышением в должности, дисциплиной и вознаграждением сотрудников, занятых в государственном секторе, но также вопросами их профессиональной подготовки, профессионального роста и мобилизацией людских ресурсов в целом. В отношении этих различных аспектов часто применяются неадекватные процедуры и практика, а кадровая политика нередко находится на начальном этапе разработки. Гражданская служба некоторых стран может испытывать дополнительные трудности, связанные с относительно недостаточной внутренней мобильностью. Несмотря на относительно низкие ставки вознаграждения, общий удельный вес гражданской службы, возможно, представляет собой слишком тяжелое бремя для национальных центральных кадровых служб, и многим развивающимся странам, стремящимся установить соответствующий контроль за деятельностью гражданской службы и обеспечить ее надлежащее функционирование, необходимо уделить неотложное внимание ее месту и функциям. С тем чтобы избежать злоупотребления властью со стороны чиновников, также, может быть, необходимо будет обеспечить более строгое соблюдение этических норм поведения.

21.26 Некоторые развивающиеся страны столкнулись с проблемами, касающимися числа сотрудников, занятых в гражданской службе. Определение лишних штатных должностей и их сокращение и децентрализация кадровых функций, передача их из центральных кадровых служб в отраслевые департаменты и/или местные подразделения – все это представляет собой сложную проблему, особенно в контексте структурной перестройки национальных экономик.

21.27 Жизненно важное значение для разработки эффективной системы кадрового планирования и профессиональной подготовки людских ресурсов в государственном секторе имеет создание эффективной статистической базы для сотрудников гражданской службы. В целях совершенствования системы управления людскими ресурсами и планирования, а также профессиональной подготовки и повышения квалификации руководящих кадров могут быть созданы автоматизированные информационные системы по кадровым вопросам.

21.28 Целями подпрограммы 3 являются:



a) усиление потенциала правительств в области усовершенствования государственной кадровой политики и рационализации систем гражданской службы;

b) расширение возможностей учебных заведений в развивающихся странах в деле модернизации и разработки учебных программ повышения квалификации руководящих кадров, усовершенствования учебной методики и разработки учебных программ для высшего руководящего звена с целью повышения их квалификации в вопросах разработки политики.

b) Деятельность Секретариата

21.29 Секретариат будет осуществлять следующие мероприятия:

a) подготовка методики обзора гражданской службы и баз данных, которые будут создаваться с целью обеспечения планирования и развития людских ресурсов;

b) подготовка технических руководящих принципов по вопросам: i) повышения квалификации руководящих кадров; ii) этики государственной службы; iii) планирования трудовых ресурсов для государственной службы; iv) механизмов переквалификации; и v) подготовки преподавателей;

c) мероприятия в области технического сотрудничества, включая консультативные услуги, профессиональную подготовку и проекты на местах.

#### ПОДПРОГРАММА 4. СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ И МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ

а) Цели

21.30 Юридическим основанием подпрограммы являются пункты 96 и 110 приложения к резолюции 35/66 Генеральной Ассамблеи; ее резолюции 41/182, S-18/3, 45/188 и 46/166, а также резолюции 1273 (XLIII), 1765 (LIV), 1980/13, 1982/45, 1988/74 и 1990/265 Экономического и Социального Совета.

21.31 В 80-е годы большинство развивающихся стран столкнулось с трудностями, связанными со все более возрастающими внутренними и внешними финансовыми дисбалансами, которые привели к безудержному росту дефицита бюджетов и сокращению потоков государственного и частного финансирования. С тем чтобы сдержать этот рост и содействовать увеличению потоков финансирования, многие страны прибегли к политике, направленной на улучшение управления поступлениями, усиление мобилизации внутренних финансовых ресурсов и активизацию международного сотрудничества в сфере налогообложения. Что касается поступлений, то эти страны приняли меры, призванные расширить их базу поступлений, увеличить эластичность систем налогообложения и повысить эффективность и действенность его применения. Что касается расходов, то особый упор они сделали на ограничение роста текущих расходов, установление более жесткого контроля за государственной службой, ограничение корректировок заработной платы и упорядочение функционирования государственных предприятий. В сфере международного сотрудничества в области налогообложения они заключили соглашения и договоры, направленные на расширение потоков инвестирования, торговли и технологий для обеспечения более эффективного распределения ресурсов и роста.

21.32 Для получения поступлений на цели социально-экономического развития большинство стран в основном продолжают использовать системы налогообложения. Они стремятся повысить эффективность и действенность применения налогообложения, с тем чтобы увеличить объем поступлений, и провели налоговые реформы для обеспечения взаимодополняемости налоговой политики и макроэкономической основы. С тем чтобы повысить эффективность и действенность применения налогообложения, многие страны осуществляют программы, направленные на радикальную перестройку и улучшение функционирования институтов, занимающихся установлением, взисканием и обеспечением выплаты налогов. Для того чтобы на практике добиться желаемых результатов, они также осуществляют меры, направленные на упрощение административных процедур, совершенствование информационных систем в налоговой сфере, активизацию подготовки кадров и внедрение средств обработки данных.

21.33 В большинстве случаев такие меры политики требуют комплексного подхода к вопросам поступлений и расходов, т.е. либо увеличения бюджетных поступлений, либо сокращения расходов и/или использования той или иной комбинации обоих вариантов. С помощью этого подхода достигается рационализация государственных расходов, сокращается бюджетный дефицит и усиливается мобилизация внутренних финансовых ресурсов. Увеличение возможностей внутренней мобилизации финансовых ресурсов зависит также от политики и мер, направленных на улучшение работы по взиманию таможенных и акцизных пошлин, укрепление административных возможностей местных органов государственного управления в плане мобилизации поступлений, привлечение накоплений населения, проведение реформы сектора государственных предприятий и финансового сектора, а также расширение роли рынка и участия частного сектора.

21.34 Цели подпрограммы 4 состоят в следующем:

/...

a) повысить возможности развивающихся стран по мобилизации всех имеющихся внутренних финансовых ресурсов и привлечению иностранных финансовых ресурсов на условиях, соответствующих национальным приоритетам и законодательству;

b) содействовать осуществлению соответствующей бюджетной и финансовой политики и мер в поддержку развития, включая меры по реформе систем налогообложения, борьбе с уклонением от уплаты налогов и расширению налоговой базы, а также разрабатывать варианты развития с опорой на широкую базу.

b) Деятельность Секретариата

21.35 Деятельность Секретариата будет состоять в следующем:

a) будут предприняты направленные на разработку политики исследование и анализ структуры и функционирования финансового сектора развивающихся стран и стран, находящихся на этапе перехода к рыночной экономике. В целях мобилизации дополнительных сбережений будут рассматриваться такие аспекты, как политика в области процентных ставок, распределение кредитов, положения, регулирующие деятельность финансовых учреждений, и контроль за функционированием таких учреждений и рынков. Будут проводиться исследования и консультации с целью разработки многосторонней конвенции о взаимной помощи в области сбора налогов, в которой будут содержаться руководящие принципы для проведения международного сотрудничества, направленного на борьбу с уклонением от уплаты налогов. Повышенное внимание будет уделено вопросам развития и разработки руководящих принципов в отношении налогового режима применительно к прибылям филиалов и дочерних компаний, международной практике сдачи в аренду судов, контейнеров, промышленного оборудования, сдачи в аренду воздушных судов, а также вопросам, связанным с назначением трансфертных цен. Будет проведено исследование проблем, возникающих в связи с применением Типовой конвенции Организации Объединенных Наций о двойном налогообложении в развитых и развивающихся странах;

b) будут проведены исследования и анализ с целью определения соответствующих реформ в области налогообложения, необходимых для расширения базы налогообложения и совершенствования практики налогообложения экономической деятельности, включая сельское хозяйство, производство и систему услуг, а также сведения к минимуму связанных с налогами издержек и содействия обеспечению эффективности распределения ресурсов и росту;

c) развивающиеся страны, особенно страны Африки, будут получать помощь в осуществлении выводов и рекомендаций семинаров по вопросам мобилизации поступлений в развивающихся странах;

d) будут осуществляться подготовка и распространение глобальных исследований и руководящих принципов, касающихся совершенствования методов мобилизации поступлений в целях обеспечения взаимной помощи в области взимания налогов; наряду с этим будут выпускаться дополнения к регулярно публикуемой подборке текстов международных соглашений в области налогообложения;

e) развивающиеся страны и страны с переходной экономикой будут получать помощь в реформировании финансового сектора и более широком привлечении сбережений населения в контексте мобилизации внутренних финансовых ресурсов.

## ПОДПРОГРАММА 5. УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

### а) Цели

21.36 Юридическим основанием подпрограммы являются пункт 6d резолюции 1985/10 Экономического и Социального Совета, а также его резолюция 1987/92 и решение 1989/114, пункт b (i).

21.37 Управление финансами имеет решающее значение для успешного государственного управления в целом, поскольку оно способствует улучшению планирования и распределения ресурсов и обеспечению более эффективного контроля и более строгой отчетности в том, что касается их использования. Поэтому правительства, стремящиеся повысить эффективность своей работы и заинтересованные в совершенствовании управления часто прибегают к осуществлению такой меры, как реформа системы финансового управления. Наличие потенциала для обеспечения соответствующего финансового управления предоставляет также необходимые возможности для осуществления политики, направленной на корректировку шкалы приоритетов государственного финансирования, изменение финансовых взаимоотношений с сектором государственных предприятий, совершенствование управления в области обслуживания долга, повышение эффективности использования ликвидных ресурсов, децентрализацию функций государственного управления с их передачей местным органам и предотвращение утечки финансовых средств.

21.38 Качество финансового управления в государственном секторе существенно различается от страны к стране и, более того, в рамках самих стран в зависимости от существующей институциональной основы и уровня управления. В некоторых развивающихся странах оно является неудовлетворительным из-за действия таких факторов, как общие условия, недостаток ресурсов и неразвитая институциональная основа. Со временем действие этих факторов может быть скорректировано при наличии соответствующего стремления правительства, а также необходимой помощи. В других странах финансовое управление в большей степени отвечает необходимым требованиям, однако и в этом случае оно могло бы быть усовершенствовано на основе использования современного подхода, включая применение новейших технологий.

21.39 Цель подпрограммы 5 заключается в том, чтобы оказать правительствам развивающихся стран и стран, находящихся на этапе перехода к рыночной экономике, помощь: на центральном, региональном и местном уровнях помощь в укреплении системы управления государственным финансовым сектором, делая особый упор на следующее:

а) системы государственного бюджетирования, с тем чтобы эффективно планировать, утверждать и производить государственные расходы на основе реалистичных смет потребностей в ресурсах;

б) финансовый контроль, с тем чтобы обеспечить управление ресурсами без нарушений и с соблюдением необходимых процедур отчетности;

в) системы отчетности, с тем чтобы обеспечить ведение строгого, предметного и своевременного учета, а также предоставление отчетов и информации о государственных активах, обязательствах, поступлениях и расходах;

г) финансовое управление, с тем чтобы обеспечить защиту и интенсивное использование таких ресурсов, как ликвидные активы и капиталовложения, и таким образом добиться

оптимальной эффективности, а также распоряжаться займами с должным учетом таких факторов, как время, издержки, кредитоспособность и т.д.;

е) аудиторскую проверку, с тем чтобы обеспечить выявление административных и управленческих недостатков и принятие мер для их ликвидации;

ф) меры по улучшению работы государственных предприятий.

б) Деятельность Секретариата

21.40 Секретариат будет осуществлять следующую деятельность:

а) осуществлять деятельность по техническому сотрудничеству и предоставлять консультативные услуги в области государственного финансового управления, включая реформу сектора государственных предприятий;

б) проводить обзор и обеспечивать поддержку мероприятий в области государственного финансового управления, особенно тех из них, которые связаны с повышением транспарентности и усилением отчетности и децентрализации;

с) проводить обследования и анализ в области финансового управления в государственном секторе по таким вопросам, как содействие управлению и отчетности; последствия изменений в сфере информационных технологий для финансового управления; современные методы аудиторской проверки; бюджетирование программ и результатов; и формирование систем комплексного финансового управления;

д) распространять результаты исследований и анализа в удобной для правительств развивающихся стран и стран, находящихся на этапе перехода к рыночной экономике, форме посредством проведения семинаров, выпуска публикаций, предоставления учебных материалов и организации курсов подготовки;

е) осуществлять контроль и представлять доклады в отношении тенденций в области реформирования сектора государственных предприятий.

**ПОДПРОГРАММА 6. СОДЕЙСТВИЕ СОЗДАНИЮ БЛАГОПРИЯТСТВУЮЩЕЙ СРЕДЫ ДЛЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА,**

**В ТОМ ЧИСЛЕ ДЛЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА**

а) Цели

21.41 Юридическим основанием этой подпрограммы является резолюция 48/180 Генеральной Ассамблеи, касающаяся предпринимательства и приватизации в интересах экономического роста и устойчивого развития. Основанием для подпрограммы также является ряд других резолюций Ассамблеи, в частности резолюции 48/170, об оказании помощи государствам в Центральной Азии, не имеющим выхода к морю, 48/171, об осуществлении Программы действий для наименее развитых стран на 90-е годы, 48/172, об экономическом и техническом сотрудничестве между развивающимися странами, 48/179, наука и техника в целях развития, и 48/181, об интеграции стран с переходной экономикой в мировое хозяйство.

21.42 Развитие частного сектора является неотъемлемой частью усилий стран по созданию национального потенциала и ускорению экономического роста. Для поощрения этого процесса необходимы новаторские подходы и соответствующие ресурсы как со стороны государства, так и со стороны самого частного сектора.

21.43 В довольно большом числе случаев национальная политика во многих странах не была в достаточной степени сориентирована на обеспечение необходимой благоприятствующей среды для частного сектора. Так, недостающим элементом здесь часто является необходимая система законодательных, регламентационных, финансовых и фискальных мер, способствующих созданию благоприятных и предсказуемых условий, в которых предпринимательство и частный сектор могли бы способствовать экономическому развитию. Вместо чрезмерного регламентирования деятельности частного сектора правительства могли бы разрабатывать необходимую политику и принимать соответствующие законы в области трудовых отношений, торговли и инвестирования, способствующие частному инвестированию и росту предпринимательского потенциала.

21.44 Цели подпрограммы 6 состоят в следующем:

а) укреплении возможностей правительств развивающихся стран и стран, находящихся на этапе перехода к рыночной экономике, по разработке, мобилизации поддержки и осуществлении их политики и программ приватизации, с тем чтобы обеспечить более успешное решение задач перехода от централизованно планируемой и в высокой степени протекционистской экономики к рыночной системе;

б) обзоре и анализе роли правительств и неправительственных организаций в создании и сохранении благоприятствующей среды для малых и средних предприятий, включая предприятия, образовавшиеся на базе государственного сектора, а также в осуществлении контроля и представлении информации в отношении существующих тенденций;

с) развитию национального предпринимательства.

б) Деятельность Секретариата

21.45 Секретариат будет осуществлять следующую деятельность:

а) оказывать помощь правительствам в создании и укреплении государственных учреждений и совместных государственных/частных организаций в целях разработки концепции благоприятных условий для директивных и вспомогательных органов, выявлении и подготовке технически оснащенных предпринимателей и формировании ассоциаций предпринимателей и региональных сетей;

b) проводить ориентированные на разработку политики исследования и осуществлять публикацию докладов о политике и программах приватизации, включая информацию о правовых условиях, налоговой политике и финансовом секторе в контексте развития национального предпринимательства;

c) осуществлять по техническому сотрудничеству в области предпринимательства и содействия работе предприятий в отдельных странах, особенно в наименее развитых странах, странах, не имеющих выхода к морю, и странах, находящихся на этапе перехода к рыночной экономике, включая консультационные услуги, подготовку кадров, проекты на местах и оказание поддержки в создании национальных и международных сетей и развитии сотрудничества.

## ПОДПРОГРАММА 7. СОЗДАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММАМИ И ПРОЕКТАМИ

### a) Цели

21.46 Юридическим основанием подпрограммы являются резолюции 44/211 и 47/199 Генеральной Ассамблеи и решение 93/30 Совета управляющих ПРООН.

21.47 Приняв во внимание широкомасштабные изменения в работе систем оказания технической помощи, развивающиеся страны провели пересмотр своих внутренних структурных возможностей и организационных мер с целью обеспечить, чтобы получаемая помощь способствовала достижению целей развития. Этот процесс был одобрен Генеральной Ассамблеей, которая признала необходимость в переориентации оперативной деятельности на решение задачи укрепления национальных возможностей на всех этапах программного и проектного цикла. В прошлом стратегии в области планирования и осуществления программ и проектов базировались на принципе разделения ответственности между национальными правительствами, финансирующими учреждениями и учреждениями-исполнителями, однако в результате перестройки системы оказания технической помощи упор стал делаться не столько на этот трехсторонний подход, сколько на большую децентрализацию программ и проектов и осуществление их национальными силами. В своей резолюции 47/199 Генеральная Ассамблея заключила, что правительства - получатели помощи несут основную ответственность за координацию на основе своих национальных стратегий и приоритетов всех видов внешней помощи.

21.48 Все более очевидным становится то, что создание устойчивого потенциала на местной основе в развивающихся странах имеет исключительную важность для успешного осуществления программ технического сотрудничества. В прошлом техническое сотрудничество было чрезмерно ориентировано на услуги иностранных экспертов; продуктивной подготовке кадров и передаче специальных знаний уделялось меньшее внимание. Определение и разработка проектов осуществлялись без непосредственного национального участия. Новый подход призван исправить эту ошибку на основе оказания странам помощи в формировании собственных необходимых профессиональных кадров.

21.49 В рамках нового подхода с перенесением основного внимания на осуществление программ и проектов национальными силами подчеркивается необходимость укрепления соответствующего местного организационного потенциала и профессиональной базы управления.

21.50 Цель подпрограммы 7 состоит в том, чтобы повысить национальные возможности по эффективному управлению программами и проектами помощи в целях развития на основе передачи специального опыта и подготовки кадров для реального осуществления программ национальными силами.

b) Деятельность Секретариата

21.51 Деятельность Секретариата будет заключаться в следующем:

a) оказании поддержки национальным подразделениям в выполнении ими своих функций по осуществлению и реализации программ и проектов. Особое внимание будет уделено мерам содействия передаче специального опыта на основе использования различных форм консультационного обслуживания и подготовки кадров, включая подготовку в области разработки, анализа и оценки проектов, составления финансовой отчетности, а также работы систем учета и ревизии;

b) предоставлении развивающимся странам на постоянной основе услуг по всем вопросам и мероприятиям, связанным с мобилизацией, распределением и развитием людских ресурсов в целях осуществления технического сотрудничества, распределением стипендий и осуществлением другой учебной деятельности, снабжением оборудованием и т.д.;

c) принятии, в координации с другими учреждениями и отделениями на местах, мер по созданию институтов и организации подготовки кадров в целях расширения возможностей государства осуществлять программы и проекты национальными силами.

-----