



# Генеральная Ассамблея

Пятидесятая сессия

**111**-е заседание

Четверг, 18 апреля 1996 года, 10 ч. 35 м.

Нью-Йорк

Официальные отчеты

Председатель: г-н Диогу Фрейташ ду Амарал . . . . . (Португалия)

В отсутствие Председателя его место занимает г-н Техерина (Боливия), заместитель Председателя.

Заседание открывается в 10 ч. 35 м.

## Пункт 12 повестки дня (продолжение)

### Доклад Экономического и Социального Совета

#### Доклад Генерального секретаря (A/50/847)

**Записка Генерального секретаря, сопровождающая доклад Группы экспертов по вопросам государственного управления и финансов о работе ее двенадцатого совещания (A/50/525)**

**Письмо Председателя Экономического и Социального Совета на имя Председателя Генеральной Ассамблеи (A/50/926)**

#### Проект резолюции (A/50/L.69)

**Исполняющий обязанности Председателя** (говорит по-испански): Сегодня утром Ассамблея продолжит пленарные заседания, посвященные государственному управлению и развитию. Я

предоставляю слово Его Превосходительству г-ну Ибрахиму Абу Оафу, государственному министру труда и административной реформы Судана.

**Г-н Абу Оаф** (Судан) (говорит по-арабски): Впервые Генеральная Ассамблея собирается для рассмотрения на конкретной основе вопроса о государственном управлении и развитии. Мы считаем своим долгом с положительной стороны отметить эту позитивную инициативу, поскольку благодаря ей рассматриваются основополагающие проблемы, касающиеся государственного управления и его отношения к устойчивому развитию.

В этой связи я хотел бы от имени своей делегации выразить искреннюю признательность Генеральному секретарю за его подробный доклад, касающийся государственного управления и развития и содержащийся в документе A/50/847. Я хотел бы также поблагодарить Группу экспертов по вопросам государственного управления и финансов за доклад о ее двенадцатом совещании. Я присоединяюсь к другим ораторам в выражении признательности Департаменту по поддержке развития и управленческому обеспечению, а также всем другим занятым в области государственного управления и развития органам, особенно

специализированным учреждениям системы Организации Объединенных Наций.

В настоящее время Судан переживает глубокие перемены в экономической философии и разумном управлении. Они требуют действенной политической воли и поддержки со стороны такой технической администрации, которая способна развивать свои механизмы и функциональные процедуры в соответствии с происходящими на национальном и международном уровнях переменами.

В число наиболее важных перемен на национальном уровне входят конституциональные изменения и движение по пути конституциональной законности. Наиболее характерными чертами предстоящего периода будут, вероятно, транспарентность и отчетность в государственном администрировании и управлении. Наиболее важные проводимые в Судане реформы будут включать в себя те, которые касаются философии правительства, что найдет свое выражение в участии в управлении рядовых граждан и в самостоятельности; а также в мерах, создающих условия для функционирования рыночной экономики и механизмов без ущемления интересов уязвимых групп населения в целях обеспечения социальной справедливости и сохранения социальной структуры общества.

Такая новая ориентация, обусловленная изменениями в концепции государственного и экономического управления в Судане, требует перемен в функциях государственной администрации и в качестве иных характеристик рабочей силы, необходимой для выполнения этих функций в деловом духе и с требуемой гибкостью. Это повлияет на политику государственных служб и процессы отбора служащих, а также потребует введения норм и правил, регулирующих продвижение по службе, профессиональное обучение и переподготовку, с тем чтобы руководить процессами реформ и развития на всех уровнях и во всех сферах.

Классификация рабочих мест — это важный аспект реформы государственного управления, который проявляется в планировании и распределении людских ресурсов и в разработке политики в области образования, предоставления консультаций и профессиональной подготовки. Она также должна помочь в оценке труда и в

определении необходимых навыков и профессионального опыта. В этой связи я хочу сослаться на международный аспект этого вопроса: воздействие международных событий, глобализацию экономики, крупные экономические блоки, освобождение международной торговли и рост внешнего долга государств с ограниченными доходами.

Все эти факторы оказывают воздействие на положение дел в национальной экономике и на работу государственного механизма в таких областях, как развитие и инвестиции, а также на политику и планы, необходимые для адаптации и развития роли национального управления в соответствии с последними изменениями, для максимально эффективного использования преимуществ и сведения к минимуму негативных побочных эффектов.

Что касается описанных мною вопросов, то Судан предпринял конкретные шаги в конкретных областях, исходя из имеющихся у нас и потенциальных национальных ресурсов. Мне хотелось бы кратко остановиться на предпринятых шагах. В контексте разработки политики и реформы административных структур и государственной службы правительство осуществило реорганизацию исполнительных органов на провинциальном и национальном уровнях в соответствии с изменениями в конституции. Такие изменения, которые затрагивают государственную политику, опираются на концепцию участия граждан на уровнях местных общин, национальных коалиций и местных советов, с тем чтобы люди могли сами управлять своими делами. Кроме того, помимо механизмов оценки труда на всех уровнях управления, были также созданы координационные органы. Правительство также проявляет большой интерес к национальным учреждениям профессиональной подготовки, стремясь повысить эффективность работы трудящихся.

В области совершенствования работы госсектора правительство наряду с соответствующими политикой и программами утвердило комплексную национальную стратегию. Мы учредили обширную программу для рассмотрения деятельности различных правительственных организаций. Правительство также приступило к проведению политики приватизации и предприняло шаги по сокращению

численности государственных служащих за счет ликвидации избыточных рабочих мест в целях рационализации людских ресурсов и сведения к минимуму затрат на содержание госаппарата.

Правительство также предпринимает шаги по созданию национальной базы данных для совершенствования национального управления во всех министерствах и государственных подразделениях. Эта деятельность будет осуществляться под эгидой Министерства занятости, которое занимается вопросами развития людских ресурсов, государственной службы и трудоустройства.

Правительство проводит программу реформ в области финансового управления, и предпринимаются шаги по реформированию налогового управления и по поощрению инвестиций. Правительство также проделало большую работу по приватизации предприятий государственного сектора и по проведению обзора их деятельности в целях повышения эффективности их работы.

Что касается социального развития, то правительство создало Министерство социального планирования, которое следит за социальным развитием конкретных групп и различных иных слоев общества. Действуя через свой механизм и спецфонды, это Министерство занимается вопросами бедности и нищеты, пытаясь смягчить последствия либерализации торговли и освобождения экономической политики.

Все эти меры направлены на обеспечение справедливости и социального равновесия. Участие в общественном и национальном управлении достигается путем проведения выборов в национальные советы, законодательные советы провинций и выборов президента.

Защита окружающей среды и развитие инфраструктуры являются приоритетом для всех государственных органов. Поэтому было учреждено Министерство по вопросам окружающей среды с целью координации усилий по защите окружающей среды и по выполнению направленных на это законов и законодательных актов. Ни один из проектов в области инфраструктуры и ни один из инвестиционных планов не будет осуществляться с ущербом для экосистемы.

В том что касается юридического и организационного потенциала правительства, проводится пересмотр всех законов, с тем чтобы обеспечить надлежащее государственное управление, привести законы в соответствие с новой государственной политикой и обеспечить осуществление принципов компетентности, подотчетности и правопорядка. Были созданы органы административного надзора и вспомогательные механизмы.

Мы поддерживаем рекомендации Группы экспертов в целом при условии, что будут учитываться особые условия каждого государства. Мы считаем, что следует выделить некоторые вопросы, представляющие особый интерес для развивающихся государств. Во-первых, правительствам должна оказываться помощь по переориентации и переподготовке служащих в сфере государственного управления в целях повышения качества их работы и претворения политики в конкретные дела, отвечающие интересам населения. Во-вторых, необходимо оказывать поддержку в создании административных структур и развитии людских ресурсов, необходимых для управления скудными, ограниченными ресурсами, с тем чтобы добиться их максимального использования.

В-третьих, необходимо оказать поддержку в создании потенциала по преодолению кризисов. В-четвертых, поддержка должна оказываться в деле создания организационных, плановых и исполнительных ветвей местных и национальных советов в целях достижения децентрализации и самоуправления. В-пятых, необходимо предоставить помощь в создании и укреплении систем баз данных для обеспечения более широкого доступа к информации, которая поможет в разработке и осуществлении политики и мер. В-шестых, усилия правительства по налаживанию связей между системой образования и рынками труда необходимо поддерживать.

В-седьмых, необходимо оказывать поддержку политике и программам, направленным на создание рабочих мест. В-восьмых, следует поддерживать создание государственных институтов, которые добиваются установления мира в затронутых конфликтами странах, с тем чтобы такие государства могли укреплять мир, добиваться стабильности и социальной защищенности и направлять свои национальные ресурсы на цели

развития. В-девятых, необходимо поддерживать административные и финансовые институты на региональном уровне.

**Исполняющий обязанности Председателя** (говорит по-испански): Сейчас слово предоставляется министру по вопросам модернизации государства Сенегала Его Превосходительству г-ну Бабакару Нене Мбае.

**Г-н Нене Мбае** (Сенегал) (говорит по-французски): Г-н Председатель, я хотел бы от имени делегации Сенегала выразить признательность за созыв этой возобновленной сессии, в результате чего нам представилась возможность вместе поразмыслить, опираясь на разнообразный и богатый опыт каждой страны, над таким ключевым вопросом, как государственное управление и развитие.

Как и большинству африканских стран, расположенных к югу от Сахары, Сенегалу необходимо в срочном порядке приложить серьезные усилия в целях обеспечения развития своей экономики. В отличие от стран Европы, после обретения независимости наши страны столкнулись с такими острыми проблемами, как отсутствие среднего класса, способного привести в действие процесс экономического и социального развития, слабость промышленной базы, общеизвестная отсталость общественного устройства и сооружений и национальной структуры. Это обусловило необходимость вмешательства со стороны государства, в том числе в форме принятия протекционистских мер, в целях изменения характера сравнительных преимуществ. Отсутствие динамичного частного сектора и экономическая ситуация в мире заставили африканских руководителей прийти к выводу о необходимости вмешательства со стороны государства в целях содействия экономическому и социальному развитию.

В силу этого органы государственного управления, являющиеся инструментом проведения государственной политики, в 60-х и 70-х годах взяли на себя все функции, связанные с осуществлением суверенитета, а также функции в экономической и социальной областях, включив их в качестве неотъемлемой составляющей в круг полномочий и задач государства. Такой подход привел к росту числа структур и форм административной

деятельности и способствовал появлению чрезмерно раздутой и некоординируемой системы управления.

Создание и последующий стремительный рост структур управления процессом развития, своего рода полугосударственного сектора — государственной монополии на сбыт товаров сельскохозяйственного производства и полезных ископаемых — это пример расширения функций государственного управления. Такое расширение сферы государственной власти, наряду с сопутствовавшей ему неизменной потребностью в увеличении объемов иностранных инвестиций, существенно повлияло на состояние экономического равновесия.

В наших странах система государственного управления явно не оправдала возлагавшихся на нее надежд в плане создания условий, благоприятствующих экономическому и социальному развитию. С годами она превратилась в громоздкую структуру и стала тормозить развитие экономики, вместо того чтобы быть ее движущей силой.

Под воздействием кризиса в сфере государственной деятельности сложность, тяжеловесность, неэффективность и инертность системы сказались на ее способности обеспечивать предоставление услуг. В результате экономического кризиса 80-х годов была принята программа структурной перестройки, одним из важнейших пунктов которой была рационализация системы государственного управления. Проблема государственного управления и развития никогда ранее не была столь острой и неотступной.

Осознание этого заставило нас сосредоточить внимание в первую очередь на модернизации государства, что означало одновременно обеспечение открытости и нежелание топтаться на месте. Как сказал глава нашего государства президент Абду Диуф,

"управление не может существовать в установленных им же рамках, в изоляции от движения, порождаемого изменением условий экономической жизни".

По сути дела, в конце тысячелетия человечество переживает небывалые по своим масштабам перемены, в особенности в том, что касается

появления новых технологий, разрушающих традиционные экономические и культурные модели и нарушающих привычный ход жизни стран и народов. Поэтому, для того чтобы общество могло развиваться, необходимо в срочном порядке обеспечить открытость, раскрепощение, сокращение масштабов вмешательства со стороны государства.

В соответствии с этим глава нашего государства принял решение о создании министерства модернизации государства. Сознвая важность стоящих перед ним задач, министерство стремится оправдать возлагаемые на него страной надежды в нынешних сложных условиях и предпринимает в этих целях разнообразные шаги.

Новая культура управления, важным аспектом которой является обмен информацией, предполагает наличие рациональной и открытой системы управления, стремящейся упростить все в большей или меньшей мере ограничительные по своему характеру правила и процедуры пользования государственными услугами для их потребителей, в том числе для экономических кругов.

Управление делами, являющееся непростой задачей, и управление людьми, что еще труднее, должно осуществляться таким образом, чтобы содействовать выработке новых подходов в сфере руководства находящимися на государственной службе людьми, не забывая об обеспечении их продвижения по службе, что в правовом государстве составляет саму суть государственной службы.

Государственное управление представляет собой нечто среднее между методикой управления частными предприятиями и методикой, направленной на изменение правил и процедур государственно-административной деятельности в интересах сохранения нерушимости принципов государственной службы. Поэтому повышения эффективности управления можно добиваться и другими способами за счет методик, заимствуемых из других областей и адаптируемых к имеющимся конкретным нуждам. Получив соответствующие указания от главы государства, наше правительство приступило к осуществлению этого процесса, утвердив новый уровень автономии и новые процедуры — иными словами, предоставив большой простор для инициативы.

В целях повышения эффективности системы управления и качества ее работы была введена практика контрольных проверок стратегической и организационной деятельности министерств. Ее цель состоит в пересмотре задач систем управления путем перенесения акцента на такие важнейшие области, как выработка стратегий и политики, оценка последующей деятельности и составление программ, при одновременном обеспечении рационализации некоторых задач в области осуществления принимаемых решений. Для обеспечения большей эффективности такие проверки проводятся не по всей системе, а в рамках трех министерств.

Цели таких проверок следующие: необходимая переориентация системы управления на решение стоящих перед ней важнейших задач; разработка и утверждение хорошо подогнанных структур и гибких процедур для выполнения этих задач; и выделение соответствующих ресурсов — как материальных, так и людских, — необходимых для эффективного и результативного функционирования системы управления.

Благодаря взятым на вооружение подходам удалось резко изменить роль системы управления, освободив ее от выполнения определенных задач в сфере реализации решений, с тем чтобы в конечном итоге в сферу ее ведения входили лишь задачи, касающиеся выработки стратегий и политики, планирования и последующей деятельности.

В числе уже осуществленных первых шагов — создание новых структур и выработка нового свода правил, оценка и отбор персонала на основе усилий частной исследовательской группы, уполномоченной выносить рекомендации в отношении возможности использования тех или иных сотрудников для обеспечения должного функционирования организационных структур. Эти усилия предпринимаются по заранее определенной схеме. Объектами проверки уже стали такие области, как описание постов, разработка типовых структур, набор персонала министерств, составление программ профессиональной подготовки и планов действий, разработка социального плана трудоустройства людей, оставшихся без работы, но обладающих качествами, которые могли бы быть использованы в других структурах.

Предполагается, что итогом этой работы станут обеспечение полного соответствия персонала

задачам и целям, стоящим перед министерскими структурами; создание систем связи и осуществление на постоянной основе программ профессиональной подготовки; разработка кодекса мер в области децентрализации и соответствующего плана, обеспечение прибыльного функционирования определенных структур и пересмотр задач в целях сокращения затрат и повышения эффективности работы государственного сектора. С помощью данной процедуры проверки мы намереваемся сохранить за государством его регулирующие функции.

Помимо переориентации государства на решение входящих в круг его ведения важнейших задач в соответствии с целями организационной и стратегической проверки, Сенегал только что приступил, опираясь на помощь вспомогательного отдела по вопросам управления развитием и на поддержку канадско-сенегальского консорциума, к проведению подлинной ревизии личных дел государственных служащих.

Эта вторая проверка удачно вписывается в глобальный контекст реформы системы государственного управления, проводимой в целях совершенствования средств управления, в особенности в сфере регулирования уровня заработной платы и деятельности персонала.

Эта реальная «ревизия» личных дел сотрудников, сопровождавшаяся анализом правовых и организационных аспектов, вскрыла целый ряд недостатков, которые могут быть устранены с помощью предлагаемых организационных мероприятий, связанных с утверждением постоянно действующей системы административно-управленческой деятельности. Тем не менее в целях сохранения результатов ревизии до июня 1996 года будут приняты меры временного характера, с тем чтобы утвердить единую форму личного дела и оперативную информационную систему.

Потребность в стабилизации макроэкономических рамок, порожденная нынешним кризисом в области государственного управления, характерными чертами которого являются низкий уровень государственных ресурсов и необходимость регулирования затрат, сокращения расходов и уменьшения дефицита бюджета, неизбежно вынуждает осуществлять преобразования

в сфере государственных систем регулирования финансовой деятельности.

Реформа государственного сектора и внедрение новой организационной культуры означают улучшение финансового управления, особенно в отношении задолженностей по выплатам и рационализации расходования средств и бюджетных процедур. Сокращение государственных расходов является одним из основных элементов политики стабилизации и структурной перестройки. Хотя в этой области и были получены хорошие результаты, все же во внимание принимались главным образом инвестиционные и эксплуатационные расходы, и поэтому необходимо приложить значительные усилия в отношении заработной платы и обслуживания задолженности.

Контроль за государственными расходами был ограничен вследствие неадекватных ограничений на размер заработной платы, перерасходования средств, непредвиденных расходов и использования кредитов, предназначенных для инвестирования с целью покрытия оперативных расходов. Для исправления этого положения правительство приняло решение предпринять два взаимодополняющих шага. Первый шаг заключается в том, чтобы переводить любой прибавочный доход в статью государственных расходов, исключая фонд заработной платы и окладов, и второй шаг — в том, чтобы упростить и рационализировать бюджетные процедуры. Поэтому правительство приняло решение установить фонд заработной платы на уровне 40 процентов от общего дохода. Все прибавочные доходы будут направляться на погашение других статей расходов, и при этом государство будет обеспечивать, чтобы при выделении средств приоритет отдавался инвестициям и затратам на материалы. Такое решение было принято вследствие осознания государством необходимости того, что государственные расходы должны соответствовать потребностям стратегии роста.

Предстоящее проведение правительством семинара по бюджету позволит достичь консенсуса в отношении критерия определения тех статей расходов, которые должны ежегодно включаться в финансовое законодательство.

Совершенствование государственного управления в области финансов должно быть тесно

связано с укреплением людских ресурсов, с тем чтобы можно было создать климат компетентности и профессионализма в администрации как государственного, так и частного секторов. В этом плане уже был принят ряд мер, в том числе реформа национальных школ, профессиональная подготовка, переподготовка и способы стимулирования. До сих пор национальные учебные заведения являлись прямой дорогой к карьере в системе государственной службы. В прошлом эти учебные заведения удовлетворяли исключительно потребности государства, однако сегодня — в контексте политики структурной перестройки и стремления сбалансировать государственные финансы — эти школы готовят больше выпускников, чем может принять гражданская служба. В результате этого учебные заведения стали принимать все меньше и меньше студентов, что привело к повышению стоимости профессиональной подготовки без улучшения качества образования.

Кроме этого, пришлось поступиться правом на профессиональную подготовку, которое в определенной степени имеет приоритет по сравнению с правом на работу. В этом контексте, а также в целях предотвращения эрозии образовательной системы в связи с принятием мер на различных уровнях национальной социально-экономической и финансовой системы был серьезно рассмотрен вопрос о перестройке национальных учебных заведений.

После этого углубленного изучения, которое было проведено в рамках различных семинаров и комитетов, был утвержден ряд руководящих принципов: упразднение автоматического прямого зачисления на гражданскую службу всех выпускников учебных заведений; открытие доступа в учебные заведения для частного сектора, а также для иностранных студентов, особенно из стран субрегиона, при условии, что они сами оплачивают свое обучение; пересмотр существующих правил учебных заведений, с тем чтобы те могли генерировать свои собственные средства и могли перейти к самостоятельному функционированию; и оживление работы по совершенствованию различных учебных заведений, т.е. той работы, в которой смогут принять участие потенциальные пользователи ее результатов.

Возрастающее усложнение общества, усугубляемое стремительными технологическими

переменами, а главное стремительная глобализация экономики обуславливают приоритетное значение постоянной профессиональной подготовки, отсюда и потребность в том, чтобы в дополнение к качественной профессиональной подготовке вновь использовались, совершенствовались, обновлялись и расширялись возможности тех организаций и стран, которые, следуя нашему примеру, стремятся к совершенству. В этом контексте государство должно удовлетворять постоянные потребности в профессиональной подготовке кадров в рамках своих собственных усилий, дополняемых усилиями в рамках международного двустороннего и многостороннего сотрудничества. Это требует возвращения функции управления людскими ресурсами департаментам министерств, с тем чтобы потребности в профессиональной подготовке кадров и соответствующие планы подготовки кадров могли быть должным образом определены.

Профессионально-техническое обучение представляет собой еще одну важную часть процесса укрепления кадровой базы. В этой связи, в ответ на острую потребность в различных специалистах, возникает срочная необходимость в восстановлении центров профессионально-технической подготовки, созданных сразу после получения независимости.

Анализ программ добровольного ухода с государственной службы, — а из 60 000 госслужащих ушли около 5000 человек, — выявил, среди прочего, финансовые ограничения, связанные с отсутствием поддержки со стороны партнеров по развитию и с кадровой структурой. В результате наши программы согласованного ухода со службы претерпели радикальные изменения, направленные на то, чтобы постепенно переподготовить государственных служащих и повысить уровень их знаний. Упор на избирательность — это большое отличие от программ добровольного ухода со службы, поскольку новая программа будет распространяться только на тех сотрудников, которые были отобраны государством. Настоятельно необходимо оживить органы управления путем замены тех сотрудников, которые не способны адаптироваться к социально-экономическим переменам, специалистами с рынка рабочей силы.

Реформа школ профессионально-технической подготовки вследствие отмены автоматического найма на работу позволяет администрации

избирательно подходить к набору тех, в ком она заинтересована. Наряду с переподготовкой сотрудников необходимо будет стремиться к эффективному управлению людскими ресурсами путем совершенствования системы оценки их труда. Существующая в настоящее время система, основанная на дифференцированных оценках, в меньшей степени является инструментом управления людскими ресурсами, нежели средством защиты персонала от произвола, и ее основа все больше устаревает.

Эта система оценки не отвечает потребностям управления, которое принимает во внимание заслуги, результаты труда и стимулирование. Поэтому необходимо перейти от системы дифференцирования к системе оценки участия, при которой предпринимается усилие оценить подлинные заслуги сотрудника, объективно оценить его или ее работу и отобрать самых лучших сотрудников и определить их будущую карьеру.

Вот почему важно создать новые процедуры оценки различными шкалами, учитывающими функции и категории персонала. Это неизбежное изменение, которое находится в процессе завершения, должно стать гарантом создания системы стимулирования труда на основе заслуг и новаторства.

Районы, которые были преобразованы в местные органы нового для Сенегала типа, должны вследствие своего ограниченного количества — 10 — и широты полномочий, которые будут переданы им штатами, укрепить местную администрацию и содействовать демократии участия. Если будет достигнут существенный прогресс в области децентрализации власти, регионализация незамедлительно и существенно изменит административный ландшафт.

Децентрализация, характеризуемая наличием сильных районов и автономных местных общин, должна сопровождаться прекращением концентрации власти, когда представители штата будут являться естественными и заслуживающими доверия представителями граждан и местных представителей. Регион представляет собой идеальные рамки для управления, характеризуемого экономической и социальной динамикой, откровенным и конструктивным диалогом между избранными представителями и гражданами, а

также координацией и желанием действовать на оперативном уровне местных общин.

Регион также дает возможность упрочить политику рационализации расходов и упростить административные процедуры.

Государственное управление — это комплексная система, элементы которой взаимодействуют и влияют как друг на друга, так и на положение в стране, особенно на экономическое положение.

В своем обращении к народу 3 апреля 1990 года глава нашего государства президент Абду Диуф выразил озабоченность и рекомендовал изменить систему управления таким образом, чтобы оно могло осуществлять

"свои задачи, представляющие общий интерес, не создавая ненужных препятствий деятельности управляющих и предпринимателей".

Вот почему было предпринято упорядочение административных процедур, значимой части стратегии модернизации, для достижения важной цели обеспечения благоприятных условий для частной инициативы и качественных услуг для пользователей — представителей деловых кругов и граждан.

Регулирование при децентрализованном управлении должно позволить создать гибкую систему, характеризуемую мобильностью персонала; она должна также быть в состоянии предвидеть изменения и потребности потребителей, понимать угрозы и использовать возможности.

Гибкость, скорость, новаторство, а также продуктивность должны сегодня быть атрибутами управления в целях развития. Вот почему помимо упорядочения формальностей и административных процедур, либерализации некоторых секторов, осуществления автономии и переподготовки рабочих нам нужно предпринять другие действия, в том числе обеспечить информационные системы, модернизировать системы образования и обеспечить непрерывное обучение. Выполнение этих задач уже началось. Это означает, что общество постепенно перестраивается вокруг государства, которое является движущей силой и одновременно осуществляет мониторинг.



На пороге XXI века задачи развития и требования глобализации экономики означают, что мы должны двигаться быстрее в направлении саморегулирования в модернизированном сенегальском обществе, которое достигло нового уровня зрелости и на которое ветер перемен возложил новые обязанности.

В демократической стране государственное управление, эффективное и просвещенное в силу того, что оно сосредоточено на своих жизненно важных задачах, может значительно способствовать экономическому развитию страны, не только в силу координации усилий государственных и частных предприятий, но также путем привлечения значительных инвестиций.

Эта важная возобновленная сессия, конечно, своевременна и придаст новый импульс усилиям, прилагаемым всеми государствами-членами для модернизации структуры и создания систем управления, благоприятствующих развитию. Сенегал надеется на то, что в результате этой сессии будет разработан полезный механизм оценки и разработки мероприятий в развитие принятых решений.

**Исполняющий обязанности Председателя** (говорит по-испански): Я предоставляю слово Постоянному представителю Индии.

**Г-н Шах** (Индия) (говорит по-английски): Мне доставляет большое удовольствие принимать участие от имени Индии в работе этой возобновленной пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи, созванной для обсуждения очень важного вопроса государственного управления и развития. Моя делегация хотела бы воздать должное работе делегации Марокко за усилия, приложенные Марокко для принятия резолюции 49/136 и созыва этих специальных заседаний.

Экономический рост и устойчивое развитие являются важными вопросами для всех стран. В то время как перед развивающимися странами стоят иные проблемы в области управления устойчивым экономическим ростом и развитием, они не менее важны в развитых странах, многие из которых испытали в последние годы спад и сокращение валового внутреннего продукта. Поэтому все страны, как говорится в докладе Генерального секретаря, стоят перед сложной задачей определения заново роли правительства в стремлении к экономическому

росту и устойчивому развитию. Все страны стоят перед задачами, вытекающими из этого стремления, в том что касается внедрения результативности, эффективности и ответственности, а также необходимости укрепления потенциала финансового управления.

Моя делегация приветствует проведение этих специальных заседаний в основном потому, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 49/136 признала значение обмена точками зрения и опытом государств-членов для содействия лучшему пониманию роли государственного управления и развития и укрепления международного сотрудничества в этой области. По сути, на этом форуме впервые состоялся обмен опытом, приобретенным государствами-членами в укреплении государственного управления в своих собственных странах. Нам было весьма полезно ознакомиться с национальным опытом государств-членов, изложенным в их заявлениях. Примечательно, что в каждом случае национальный опыт был «индивидуально подогнан» для удовлетворения весьма конкретных потребностей данной страны.

Членский состав Организации Объединенных Наций варьируется от многоэтнических стран, стран с множеством религий со значительной территорией и населением до однородных в культурном отношении небольших стран. В большинстве случаев мотивом для принятия новых мер или идей в области государственного управления были необходимость и потребность в таких изменениях, исходящие из самих этих стран. В то же время необходимо признать, что, как указывается в докладе Генерального секретаря, задачи, стоящие перед правительствами во всем мире в том, что касается установления рамок государственного управления и финансовой системы для устойчивого экономического развития, являются результатом не просто внутренних факторов, но также действия непредсказуемых внешних факторов. Поэтому одновременное принятие мер по обеспечению более стабильного и предсказуемого характера внешних условий очень помогло бы национальным усилиям. По сути, необходимость глубокого обзора роли государственного управления и развития стала безотлагательной, потому что страны должны решать сложные задачи в области развития, в том что касается воздействия роста глобализации и роли неправительственных организаций и частного

сектора, с упором в то же время на основополагающие задачи ликвидации нищеты и содействия социальной справедливости и экономическому росту.

Организация Объединенных Наций и ее учреждения до сих пор направляли свои усилия на предоставление технической и другой помощи государствам-членам на основе конкретных просьб этих стран оказать им помощь в решении этих задач. В докладе Генерального секретаря говорится, что главным направлением усилий Организации Объединенных Наций в сфере государственного управления была и остается помощь государствам-членам в широких областях на основе: во-первых, получения и распространения информации об опыте; и, во-вторых, на основе разработки по заявкам соответствующих программ улучшений и практики с учетом конкретных условий отдельных стран.

Моя делегация поддерживает заявление Генерального секретаря о продолжении помощи Организации Объединенных Наций по этим двум основным направлениям и о том, что она должна основываться исключительно на просьбе отдельных стран. Были некоторые предложения о том, что Организация Объединенных Наций должна приступить к установлению стандартов или определению целей для измерения эффективности государственного управления в странах-членах. Различия между государствами — членами Организации Объединенных Наций, различные этапы их развития, особые условия, существующие в каждой стране или регионе, различные уровни их инфраструктуры, как в физическом плане, так и в человеческом, являются лишь некоторыми причинами, в силу которых Организации Объединенных Наций было бы неразумно выдвигать предложения по установлению стандартов. Информация по национальному опыту, собранная нами за три последних дня, показывает, что хотя есть определенные эффективные основные принципы, которых придерживается большинство стран в своих национальных усилиях, эти руководящие принципы или благотворные национальные подходы могут быть разработаны другими странами только в случае, если они считают, что такие подходы пойдут им на пользу или если такой национальный опыт может быть приспособлен к их потребностям.

Не менее важно, чтобы международное сообщество рассмотрело разработку руководящих указаний или принципов для других действующих лиц — а именно для гражданского общества и частного сектора, — чтобы придерживаться их, если мы хотим, чтобы реформы государственного управления увенчались успехом в различных странах.

Например, мы все знаем, что коррупция в государственном управлении связана с содействием коррупции со стороны частного сектора. Процесс управления, как в развитых, так и развивающихся странах, часто перечеркивается в результате наличия крупных корпораций. Наша работа на данной специальной сессии не должна сосредоточиваться исключительно на улучшении государственного управления и финансовых структур правительства, а должна также рассматривать роль частного сектора, управление рыночными силами и те или иные повороты на финансовых рынках, которые непосредственно связаны со структурой государственного управления во всех странах.

По достоинству оценивая тот труд, который был вложен в доклад Генерального секретаря, мы в то же время считаем, что более всеобъемлющий охват этих аспектов обеспечил бы более прочную основу для наших прений.

Теперь я произведу краткий обзор нашего индийского опыта с момента достижения нами в 1947 году независимости. Хотя мы и начинали, обладая преимуществами в области уже имевшейся в нашем распоряжении инфраструктуры, более чем просто сдерживающим фактором была колоссальная задача создания новых и укрепления уже существовавших структур для многорасовой, многорелигиозной, многоязычной, демократической развивающейся страны, только что приобретшей независимость. Мы приступили к достижению этой цели, сосредоточив особое внимание на нуждах Индии, и в нашей Конституции были закреплены институциональные основы для гибких административных процессов, особенно в таких жизненно важных областях, как правовая, судебная, парламентская и демократическая структуры. С течением лет результатом всего этого стала крепкая административная и бюрократическая основа, по прочности сопоставимая с лучшими существующими образцами. Одной из важных характерных черт нашей административной структуры в

правительственном секторе является то, что она воплощает в себе политику аффирмативных действий в интересах наиболее обездоленных слоев нашего общества. Такие сильные институты обеспечили для нас уникальную возможность: мы можем оказывать помощь и организовать обучение по линии нескольких национальных приоритетных программ технической помощи в области государственного управления другим развивающимся странам.

Конституционная защита, которой сопровождаются создание и защита этих институтов, в течение многих лет обеспечивает их укрепление. Такая институциональная прочность сопровождается периодическими обзорами и контролем в целях их совершенствования и укрепления. Опыт и зрелость нашей страны в многолетнем решении задач поддержания правопорядка в нашей обширной и многообразной стране, а также сохранение политической стабильности и открытых и транспарентных демократических процессов в стране являются неопровержимым свидетельством приверженности моего правительства государственному управлению и процедурам, а также укреплению наших учреждений. Эти усилия сопровождаются деятельностью весьма активной свободной прессы в стране, занимающей второе в мире место по численности населения, что делает эти достижения значительно более похвальными.

Сосредоточение Индией внимания на профессиональной подготовке рабочей силы и людских ресурсов, чему способствует прочность наших государственных институтов, уже позволило Индии внедрить некоторые механизмы для выполнения решений крупных международных конференций и конференций Организации Объединенных Наций, таких, как венская Всемирная конференция по правам человека, Всемирная конференция по положению женщин, Конференция Организации Объединенных Наций по народонаселению и развитию и Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро. Установлен постоянный контроль за возможностями повышения качества работы гражданской службы при помощи непрерывных усилий со стороны нашего управления Комиссии союзной гражданской службы — одного из наших старейших и наиболее уважаемых учреждений. Громадным достижением для нас является также и то, что наши институты по

подготовке гражданских служащих предлагают места и принимают для обучения определенное количество кандидатов из других стран.

Наши усилия по достижению учрежденческих стандартов и стандартов в области людских ресурсов сопровождаются такой же приверженностью справедливому распределению, особенно в фарватере проводимой нами в настоящее время рыночной реформы. Предпринимаемые нами в последнее время усилия по проведению рыночной реформы, энтузиазм по отношению к революционным переменам в информационной технике — особенно в области компьютерного программирования и обеспечения — и наши значительные достижения в расширении внутренних научных потенциалов стали возможными в значительной степени лишь благодаря существованию в государственном управлении тех структур, которые могут способствовать возведению в ранг закона ассимиляции и прогресса.

Через несколько дней в Индии будут проведены десятые общие выборы в общенациональный парламент и в ряд ассамблей штатов. С учетом того, что контингент избирателей насчитывает более 550 миллионов человек, эти выборы станут крупнейшими свободными выборами в истории человечества. Необходимые для руководства этим громадным мероприятием людские ресурсы имеются в самой Индии в полном объеме и будут почерпнуты из системы государственного управления и индийского механизма поддержания правопорядка.

Прежде чем завершить свое выступление я хотел бы упомянуть, что в ноябре 1995 года главы правительств Содружества одобрили инициативу Содружества по проведению реформы государственной службы в целях формирования общего ядра для сотрудничества между странами Содружества на основе их национального опыта, в которой мы, конечно же, принимаем участие.

В заключение я хотел бы еще раз выразить глубокую признательность Генеральному секретарю и делегации Марокко за их усилия на начальном этапе по проблеме решения, для которой предстоит проделать большую работу.

**Исполняющий обязанности Председателя** (говорит по-испански): Я предоставляю слово Постоянному представителю Никарагуа.

**Г-н Вильчес Ашер** (Никарагуа) (говорит по-испански): Никарагуанская делегация одобряет прения на этой возобновленной сессии Генеральной Ассамблеи по вопросам государственного управления и развития. Знакомство с мнениями и опытом других стран поможет нам лучше понять роль государственного управления в процессе развития, будет способствовать международному сотрудничеству и поможет нам избежать тех ошибок, которые уже были допущены другими администрациями. Оно также поможет укрепить систему Организации Объединенных Наций в отношении создания потенциала в области государственного управления и финансов.

Я хотел бы поблагодарить Генерального секретаря за его доклад (А/50/847), который будет весьма полезен правительствам государств — членов Организации. Мы одобряем его замечания и внимание, уделенное им той роли, которую Организация Объединенных Наций способна сыграть в этой области.

В конце предыдущего десятилетия Никарагуа находилась в состоянии гражданской войны, усугублявшейся конфронтацией периода «холодной войны». Достигнутые президентами центральноамериканских стран Эскипулаские соглашения имели очень важное значение для прекращения конфликта и проведения в феврале 1990 года под международным контролем выборов, при участии в том числе Организации Объединенных Наций; 25 апреля 1990 года это впервые за всю историю Никарагуа привело к мирной передаче власти оппозиционной партии.

Когда нынешнее правительство г-жи Виолетты Барриос де Чаморро приступило к своим обязанностям, Никарагуа находилась в состоянии войны. Необходимо было провести демобилизацию более 20 000 вооруженных бойцов. Оно также должно было сократить армию, состоявшую из более чем 90 000 военнослужащих. Таковы были основные задачи в прекращении гражданской войны, которая длилась почти 10 лет. Хотя эти задачи и были сложны, их выполнение явилось лишь началом мирного процесса и усилий по преобразованию государства в целях его адаптации к новым региональным условиям и к глобализации международных отношений.

Мы должны были способствовать возвращению к продуктивной гражданской жизни всех тех, кто взялся за оружие, и предоставить им возможности для развития с тем, чтобы избежать возврата к тем социально-экономическим условиям, которые привели к войне, которые могли разрушить мир. Новому правительству предстояло преодолеть трудный переходный период, беспрецедентный в истории нашей страны. Мы должны были переключиться с войны на мир; с авторитаризма на демократию с полным приобщением к управлению рядовых граждан; с централизованной экономики на систему свободного рынка, при котором будет обеспечена социальная справедливость; с международной изоляции на политическую, экономическую и социальную реинтеграцию. Все это требовало эффективного, действенного государственного управления для того, чтобы попытаться достичь устойчивого развития.

Нынешнее правительство унаследовало крупные макроэкономические диспропорции. Гиперинфляция возросла в 1988 году до 33 000 процентов, а экспорт составлял лишь одну треть импорта. Производство упало до уровня 60-х годов. Поэтому нам пришлось внедрять программу стабилизации, перестройки и стимуляции для искоренения этих деформаций. В этом процессе государственного преобразования были полностью перерегулированы все цены. Мы ликвидировали государственную монополию на внешнюю торговлю и финансовую систему; до сих пор мы приватизировали более 90 процентов государственных предприятий, и в настоящее время осуществляем процесс приватизации тех предприятий, которые в течение продолжительного времени — или всегда — были государственными монополиями, в том числе телекоммуникации и электроэнергия.

В рамках эффективной системы регулирования банковского дела были учреждены различные частные банки с национальным или иностранным капиталом. Это позволило нам вернуть утраченные капиталы при одновременном содействии созданию рабочих мест и сельскохозяйственному, торговому и промышленному развитию Никарагуа.

Наше нынешнее правительство было вынуждено существенно сократить численность государственного аппарата, который достиг огромных размеров, что привело к возникновению серьезных дисбалансов. Сокращение

государственного аппарата сопровождалось децентрализацией правительства и передачей ответственности на региональный, муниципальный и местный уровни и частному сектору в тех областях, где он может быть более действенным. Это делалось с целью содействия политике в области развития и удовлетворения основных потребностей населения.

Инициативы по модернизации никарагуанского государства привели к ликвидации различных институтов, отвечающих иным политическим нормам или выполняющих функции, которые при условии надлежащей мотивации частный сектор мог бы выполнять более эффективно. Претерпели изменения и другие образования, с тем чтобы они могли более действенно и эффективно решать проблемы населения. Одним из примеров этого является Никарагуанский институт социальной защиты. Он был отделен от департамента по вопросам благосостояния, который был передан другому институту, что позволило ему улучшить обслуживание при сокращении затрат. Частные клиники и больницы получили контракты на оказание медицинских услуг лицам, имеющим страховку, а существующая инфраструктура Института была усовершенствована, что также привело к улучшению обслуживания.

Процесс политической гармонизации и примирения, начатый правительством, содействовал индивидуальному и коллективному участию гражданского общества во всех видах деятельности, способствуя созданию обстановки доверия, которая уже облегчает функционирование растущей экономики свободного рынка, характеризующейся социальной справедливостью. Успешным оказалось осуществление плана перехода на другую работу, в котором используются такие стимулы, как выплата месячного жалования за каждый проработанный год, а тем, кто на это согласен, оказывается помощь в создании собственного небольшого дела или в приобретении акций уже действующих предприятий.

Нынешнее правительство Никарагуа интенсивно работает над решением проблемы собственности. Тысячи единиц собственности, которыми владело государство в момент, когда нынешнее правительство пришло к власти, возвращены теперь их первоначальным владельцам. Для содействия решению этой проблемы укрепляются конституционные положения, а в июле 1995 года

была проведена конференция для рассмотрения важных возможных вариантов действий; ее спонсорами выступили Центр Картера и Программа развития Организации Объединенных Наций. В то же время Национальная ассамблея приняла закон о собственности, который в пределах сроков его выполнения раз и навсегда положит конец этой проблеме.

Сегодня мы можем утверждать, что страна пользуется самой большой степенью политической свободы за всю свою историю. Большой прогресс достигнут в законодательном закреплении демократии, и ресурсы, которые раньше тратились на войну, теперь идут на образование, здравоохранение и укрепление правопорядка и законности.

В рамках перехода к демократии и ее укрепления Никарагуа проводит важные эксперименты, которые требуют международной поддержки, поскольку находятся на ранних стадиях. Они являются нашей отправной точкой в решительном процессе, направленном на достижение устойчивого развития в условиях действенного и эффективного государственного управления.

Эти инициативы включают в себя, среди прочего, такие виды деятельности, как укрепление местных органов управления; улучшение экономической ситуации на местном уровне, включая определенные аспекты занятости в сфере производства; создание малых предприятий и капитализация; организация маркетинга; профессиональное обучение; включение женщин в экономическую деятельность и деятельность в области развития. Они также включают в себя улучшение здоровья населения с упором на профилактику заболеваний и обслуживание наиболее уязвимых групп населения, особенно детей, включая планирование, организацию и финансирование местного здравоохранения; совершенствование базового общественного образования с упором на сокращение неграмотности и на профессиональное обучение при участии общественности, улучшение инфраструктуры в области образования, поддержка культуры и так далее; и улучшение условий жизни, реального планирования и местной инфраструктуры, включая предполагающий широкое участие анализ экологической ситуации, сохранение природных

ресурсов, улучшение ситуации с наличием питьевой воды и экологически чистую утилизацию продуктов жизнедеятельности. Неутомимые усилия предпринимаются также в деле защиты прав человека, особенно в области информации, демократического участия и административных и юридических функций демократических институтов, гарантирующих гражданские и политические права населения, включая ведение документов, отправленные правосудия на местном уровне и обучение нормам гражданственности.

В июне прошлого года в рамках этого процесса в Никарагуа вступили в действие некоторые поправки к политической конституции 1987 года; тем самым завершился длительный период национальных прений между исполнительными и законодательными органами, политическими партиями и гражданским обществом. Преобразованная конституция обеспечила на высочайших юридических и политических уровнях преемственность демократического процесса, свободу и защиту всех прав и интересов граждан. Эта реформа является продуктом политического плюрализма нашего общества и приводит к общему знаменателю различные идеологии, даже антагонистические.

В результате реформы изменены 65 из 202 статей конституции, касающиеся прав личности; прав и обязанностей, а также гарантий никарагуанского народа; политических и социальных прав; прав никарагуанской семьи; обороны и национальной экономики; аграрной реформы и государственных финансов; образования и культуры; организации государства; муниципальных вопросов; и общин, проживающих на атлантическом побережье. Было также закреплено главенство конституционного правления.

Одной из основных целей реформы была политическая модернизация Никарагуа, позволяющая создать в стране институты, способные урегулировать политические конфликты без насилия путем задействования безопасных и надежных процессов урегулирования разногласий. Конституционная реформа гарантирует меньшинствам право на оппозицию на основе принципа, согласно которому степень демократии измеряется ее уважением к большинству принявших участие в выборах, а затем ее уважением к меньшинствам.

В вопросах обороны по-новому сформулирована роль вооруженных сил. Они объявлены полностью подотчетными политической конституции как стоящий вне политики, непартийный, несовещательный элемент, подчиняющийся гражданским властям; также ликвидирована обязательная военная служба. Устранено положение об особом изъятии и четко указано, что гражданское лицо ни в коем случае не может быть подвергнуто военному суду. Точно так же дела военнослужащих будут рассматриваться в гражданском суде, когда их преступления не носят военного характера.

При пересмотре функций государства гарантированы бесплатное образование и здравоохранение. Реформа также включает в себя процесс разработки законодательных актов, что не было предусмотрено в конституции 1987 года. В качестве независимого образования по контролю за соблюдением прав человека в нашем обществе создано Управление государственного прокурора по правам человека.

Было подтверждено, что Орган по вопросам выборов является государственным образованием и наделен исключительными правами по наблюдению за проведением выборов, плебисцитов и референдумов. Его решения по вопросам, касающимся выборов, обжалованию не подлежат.

На судебную систему отводится определенный процент бюджета Республики. Было определено число судей в Верховном суде — 12 человек, и его полномочия расширены. Эти реформы помогают создать более совершенные условия для гармоничных отношений между никарагуанцами в различных аспектах сосуществования.

Что касается этой возобновленной сессии, то мы согласны с теми, кто отмечал, что Организации Объединенных Наций следует подумать над выполнением рекомендаций по вопросу государственного управления и развития в контексте существующих структур, но ей не следует создавать для этого новые, дорогостоящие механизмы.

Мы считаем, что Организация Объединенных Наций должна играть важную роль в укреплении государственного управления и нормального администрирования, главным образом для того, чтобы гарантировать сохранение государственных функций и услуг в странах, находящихся на

переходном этапе, разработать стратегии и инициативы по воссозданию государственного управления в тех странах, которые, подобно нашей, лишь начинают оправляться от конфликта и только что вступили на путь реконструкции, а также поддерживать программы технического сотрудничества в наиболее нуждающихся странах, когда они об этом просят.

По нашему мнению, деятельность Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов следует развивать, учитывая приоритетные области, обозначенные Группой экспертов по вопросам государственного управления и финансов на ее двенадцатом совещании. Что касается этого вопроса и общей последующей деятельности в данном вопросе, то, на наш взгляд, Программа развития Организации Объединенных Наций, которая проводит работу такого рода, должна и далее играть основную роль в этой области, способствуя координации деятельности в этой сфере на межучрежденческом уровне и содействуя дополняющей ее деятельности на двустороннем уровне, особенно в вопросе государственной реформы в экономической и социальной областях и в судебном секторе.

Мы убеждены в том, что действенное и эффективное государственное управление является основой сильного гражданского демократического общества. Достижение этой цели требует значительных изменений, которым должны способствовать все страны. В этих усилиях поддержка Организации Объединенных Наций необходима для укрепления потенциала наших институтов в нужных областях.

**Исполняющий обязанности Председателя** (говорит по-испански): Я предоставляю слово Его Превосходительству г-ну Ассуму Якубу, министру государственной службы, труда и административной реформы Бенина.

**Г-н Якубу** (Бенин) (говорит по-французски): Для меня большая честь и радость выступать от имени моей страны, Республики Бенин, в Ассамблее в связи с обсуждением столь важного вопроса, как государственное управление и развитие. Я хотел бы, пользуясь случаем, выразить искреннюю признательность делегации братской Марокко, сыгравшей такую важную роль в созыве этой сессии.

В 1990 году Бенин приступил к процессу демократизации, начало которому было положено созывом национальной конференции активных сил нации. Этот процесс постепенно расширяется в результате проведения свободных и транспарентных выборов с очень высоким показателем участия населения и создания контрольных органов, таких, как Конституционный суд, Управление по вопросам аудиовизуальных и иных средств связи и Экономический и социальный совет. Для достижения этих целей необходимы революционные преобразования в мышлении и во всей системе управления, с тем чтобы можно было удовлетворить возникающие новые потребности.

Мы твердо убеждены сегодня в том, что реформа управления не может быть осуществлена без глубокой реформы государственной власти, что для нас означает установление надежного правления. Осуществление реформы государственной власти является предпосылкой налаживания подлинного управления развитием. Именно через проведение такой реформы формируется и укрепляется ответственность руководителей, строится правовое государство, а гражданам предоставляются полные гарантии соблюдения основополагающих прав личности и коллективных свобод и, тем самым, более совершенного устройства общества и развития частной инициативы.

В своей книге, озаглавленной «Реформа гражданской службы в странах Африки к югу от Сахары с позиций структур управления», Мамаду Диа из Всемирного банка пишет:

«Во многих африканских странах, расположенных к югу от Сахары, неэффективность гражданской службы создает угрозу почти для всех усилий, предпринимаемых в целях обеспечения развития... Этот кризис еще больше усугубляется тем, что в настоящее время в рамках осуществления программ структурной перестройки появляется необходимость в разработке и осуществлении важнейшими центральными учреждениями системы гражданской службы планов глубоких экономических преобразований». (World Bank technical paper number 225, Africa Technical Department series, p. 5)

На странице 6 он добавляет:

«На конец 1991 года при поддержке Всемирного банка в Африке осуществлялось 57 операций, включавших предоставление ссуд на проведение структурной перестройки, на оказание технической помощи и претворение в жизнь проектов, касающихся социальных аспектов развития».

Далее в докладе автор приходит к выводу, что:

«Конечные результаты, в лучшем случае, неоднозначны». (там же, с. 10)

Появление дополнительной темы, касающейся укрепления потенциала в области разработки политики, перестройки системы управления и реформы гражданской службы — что и является предметом нашего выступления — обусловлено тем фактом, что во многих развивающихся странах процесс осуществления программ структурной перестройки стремительными темпами сливается с процессом осуществления программ, направленных на реформу систем управления. Безусловно, реализация программ структурной перестройки позволила восстановить определенное равновесие на макроэкономическом уровне, однако нет никаких указаний на то, что в странах, осуществивших сокращения и переориентацию, к которым призывали их бреттон-вудские учреждения, произошли какие-то изменения или улучшения в плане эффективности государственного управления.

Проблемы, которые ослабляют системы государственного управления большинства африканских стран, по-прежнему являются очень острыми. Беда не только в том, что эти системы остаются командными по своему характеру, созданными по образцу, навязанному им бывшими колонизаторами, но и в том, что эти страны растеряли те моральные и этические ценности, которыми они когда-то обладали. Эти системы стали неповоротливыми, слишком неповоротливыми, чтобы быть в состоянии откликаться на нужды частного сектора, для которого время — деньги, и слишком коррумпированными, чтобы быть в состоянии развиваться.

Поэтому необходимо обеспечить скорейший переход от этого типа управления к подлинному управлению развитием посредством осуществления

реформы гражданской службы на основе полной перестройки системы управления, опираясь на укрепление потенциала в области разработки стратегий реформ.

Для чего нужно укреплять потенциал в области разработки стратегий реформ? Кто и как должен его укреплять? Ответ на первый вопрос в рамках этой дополнительной темы, являющейся предметом нашего обсуждения, уже был дан в ходе предыдущих дискуссий. Нам просто хотелось бы напомнить о том, что мы должны перейти от негибкой, унаследованной от прошлых режимов командной системы управления к системе управления развитием.

Что же касается ответов на вопросы «кто» и «как», то здесь, с позволения Ассамблеи, мы хотели бы сослаться на опыт Бенина.

Деятельность государственного сектора, как правило, является темой многочисленных выступлений и объектом критических замечаний. И тем не менее в отношении этой деятельности существует определенное недопонимание с объективно-технической точки зрения. Поэтому существует опасность того, что в основу анализа и диагностики будут положены ненадежные или ошибочные исходные данные. В стремлении избежать этой опасности Бенин в качестве первой задачи решил поглубже изучить положение дел в своем государственном секторе. Так, были проведены предварительные исследования в семи различных и важных областях, которые коснулись следующих вопросов: во-первых, оплата труда в сфере гражданской службы; во-вторых, обзор ревизий, проведенных в некоторых министерствах; в-третьих, быстрая диагностическая оценка состояния дел в министерствах, не охваченных такими ревизиями; в-четвертых, управленческая деятельность и правовое государство; в-пятых, анализ статуса гражданской службы в целом; в-шестых, изучение сложившегося в обществе образа государственного сектора; и в-седьмых, этика, профессиональная деятельность и стимулирование государственных служащих.

Эти исследования охватили широкий круг вопросов, что позволило нам достичь поставленной цели и углубить наше понимание основных принципов деятельности механизма государственного управления Бенина. Вместе с тем



определенные темы, такие, как децентрализация и передача полномочий, не были затронуты в ходе проводившихся исследований, поскольку они входят в круг ведения созданного в 1993 году Генерального управления по вопросам территориального управления.

На основе проведенных исследований была создана очень важная база оперативных данных о государственном секторе Бенина. Результаты исследований были затем обобщены и представлены в распоряжение Генерального управления по вопросам государственной службы, которое разработало на их основе рекомендации и предложения, способствовавшие выработке и осуществлению плана проведения реформы и модернизации системы государственного управления Бенина — своего рода общеполитического документа по вопросу о реформе системы управления. Планом предусмотрено восемь программ и стадий осуществления, направленных на повышение производительности труда в государственных учреждениях, обеспечение подотчетности руководителей и совершенствование предоставляемых потребителям услуг и структуры гражданского общества.

Мы считаем очень важными и заслуживающими особого упоминания такие вопросы, как то, какой подход используется в рамках этого процесса и кто в нем принимает участие — причем, как и в любом человеческом начинании, в обоих случаях несомненно существуют возможности для дальнейшего совершенствования.

При осуществлении этого плана реформ Бенин полагался прежде всего на собственные возможности. Так, вся работа по анализу деятельности государственного сектора страны была проведена бенинскими специалистами. Вместе с тем они опирались в своей работе на методологическую помощь, предоставленную в этих целях министерству гражданской службы одним из международных консультантов. Этот консультант занимался, в частности, во взаимодействии с руководящими сотрудниками министерства определением сферы охвата различных исследований. Консультант держал деятельность бенинских специалистов в поле зрения на всем протяжении проводившегося исследования и при необходимости делал замечания.

В рамках каждого из проводившихся исследований четко определялась область, подлежащая изучению, и затем вносились предложения, направленные на исправление всевозможных отмеченных недостатков и нарушений. Такие предложения и рекомендации изучались, анализировались, дополнялись и утверждались Генеральным управлением, по оценке которого участие представителей гражданского общества составило 75 процентов.

Этот изначальный подход Бенина к реформе своей системы государственного управления включал три основных преимущества: во-первых, передачу опыта и укрепление национального опыта; во-вторых, относительно небольшой размер оперативных затрат, по сравнению с затратами, связанными с использованием исключительно международных консультантов; в-третьих, включение национальных культурных и моральных ценностей в различные предложения и рекомендации, что облегчило бы осуществление этой политики реформ широкими массами гражданского общества, и в частности пользователями государственных услуг.

Какие предложения мы могли бы сделать в интересах укрепления потенциала в области разработки политики реформ государственной службы?

Для укрепления возможностей разработки политики реформ и увеличения шансов на успех развивающиеся страны в целом и страны Африки в частности должны сократить свою чрезмерную зависимость от иностранного опыта. Организация Объединенных Наций должна постепенно сокращать тенденцию к расходованию больших сумм на услуги консультантов, поскольку получаемые результаты во все меньшей мере отвечают потребностям стран, которым они оказывают помощь.

Размер вознаграждений международным специалистам, выплачиваемых по программе Организации Объединенных Наций, составляет от 250 долл. США до 400 долл. США в день, в то время как размер оплаты национальных консультантов составляет лишь от 27 до 87 долл. США в день.

Однако мы по-прежнему убеждены, что в нынешней ситуации нам пока не удастся полностью отказаться от услуг иностранных консультантов во

всех областях. Тем не менее мы вносим следующие предложения в отношении реформы гражданской службы.

Во-первых, Организация Объединенных Наций с помощью своих специализированных учреждений должна определять и претворять в жизнь четкую и конкретную политику в области передачи опыта и укрепления национальной практики.

Во-вторых, должен быть организован обмен опытом между странами юга, а также между странами севера и юга.

В-третьих, необходимо организовывать международные конференции и семинары по изучению опыта реформ государственной службы.

В-четвертых, методы управления, применяемые в частном секторе, следует приспособить к сфере государственного управления и применять их.

И наконец, необходимо разработать политику подготовки кадров на уровне управления и принятия решений с целью развития потенциала в области определения проблем.

**Заместитель Председателя** (говорит по-испански): Я предоставляю слово представителю Пакистана.

**Г-н Бабар** (Пакистан) (говорит по-английски): Прежде всего позвольте мне поблагодарить делегацию Марокко за те усилия, которые были предприняты ею по привлечению внимания государств-членов к крайне важной теме государственного управления и развития. Я хотел бы также от имени моей делегации выразить признательность Генеральному секретарю за его всеобъемлющий доклад по этому вопросу (А/50/847).

Рассмотрение в Генеральной Ассамблее вопроса о государственном управлении и развитии является весьма своевременным. Недавние глобальные изменения поставили под сомнение роль всех учреждений, вовлеченных в развитие. Особенно активно обсуждается роль государственного сектора. Наше обсуждение на этой неделе принесет неоценимую пользу, способствуя сближению различных направлений в рамках этой дискуссии и указывая пути оптимизации роли институтов государственного управления в содействии развитию.

На концептуальном уровне в последние годы произошло сближение позиций в вопросе о рамках, в которых должны работать учреждения государственной сферы управления. Принципы транспарентности, отчетности и более широкого участия населения в процессе управления при решении вопросов, которые затрагивают их жизнь, уже рассматриваются не как идеалистические лозунги, которые надлежало всецело поддерживать на словах. Скорее, эти принципы теперь рассматриваются как основополагающие предпосылки для содействия развитию.

Равным образом противоречивый вопрос взаимоотношений между государственным и частным секторами в деле содействия развитию был также в основном снят с повестки дня. Существует широко признанное согласованное мнение о том, что государственный сектор должен создавать условия, которые позволяли бы частному сектору содействовать экономическому росту с сознанием социальной ответственности. Это может подразумевать осуществление такой деятельности, как разработка рациональных регулирующих кодексов, осуществление проектов в области инфраструктуры, содействие развитию экономических предприятий в экономически неблагополучных районах и обеспечение подготовки квалифицированной рабочей силы.

Хотя и удалось добиться успехов на концептуальном уровне, трудности по-прежнему сохраняются в плане претворения на практике согласованных принципов. Транспарентность, подотчетность и участие — это принципы, которые не просто претворить в жизнь. Динамика крупных бюрократических систем, различные уровни административных знаний и различия местных условий не позволяют разрабатывать какие-либо общие рецепты для решения вопроса о том, как следует претворять эти принципы на практике.

Аналогичным образом, несмотря на имеющееся понимание желаемой взаимосвязи между государственным и частным секторами, возникают трудности в плане сбалансированности их роли. Повторю, что местные условия являются определяющим фактором. Оптимальное сочетание деятельности государственного и частного секторов определяется факторами, которые являются специфическими для каждой страны. Это ведет к неизбежному выводу о том, что принципы,

касающиеся роли государственного управления в процессе развития, должны применяться с учетом местных условий.

Хотя в каждой стране государственные служащие сталкиваются с задачами и проблемами, которые характерны для этой страны, некоторые задачи, как представляется, являются общими для управленцев, в зависимости от того, относятся они к развитым или развивающимся странам.

В развитых странах государственные служащие должны полнее понимать воздействие макроэкономической политики, которую они разрабатывают для мира в целом. Разумность такой политики, прежде всего политики в бюджетной, финансовой и торговой областях, не должна оцениваться исключительно с точки зрения ее непосредственного воздействия на национальную экономику. Скорее, эта политика должна оцениваться как оправданная только в том случае, если она не препятствует перспективам развивающихся стран. Это объясняется просто тем, что в условиях все большей интеграции мировой экономики поступательное развитие в промышленно развитых странах не может оставаться устойчивым в долгосрочном плане, если не будет обеспечиваться также рост развивающихся стран.

В развивающихся странах государственные служащие должны лучше понимать характер возникающих глобальных экономических и технологических сил. Предприятия, оказывающие те или иные услуги на основе информации, вытесняют производственный сектор в качестве главного двигателя экономического роста. Если развивающиеся страны действительно хотят стать развитыми, они должны приспособлять свое производство к методам производства, основанным на технологии информатики и коммуникации. Простая индустриализация будет недостаточной. Новые методы производства могут дать ответы на решение многочисленных проблем в области развития. Например, проблемы, связанные с бесконтрольной урбанизацией, могут быть смягчены за счет использования современных методов технологии в области коммуникации, что позволит использовать рабочую силу за пределами городских районов, уменьшая тем самым бремя для уже перенаселенных городов. Это позволяет также предоставлять возможности в области образования большему числу людей, избегая при этом выделения

крупных ассигнований на строительство колледжей и университетов. Возможности преодоления трудностей в области традиционных путей развития огромны. Необходимо понять и использовать технологические возможности при решении этих проблем.

В Пакистане особое внимание уделяется двум аспектам государственного управления в интересах решения нынешних сложных проблем в области развития.

Во-первых, на местном уровне упор делается на модель развития, опирающуюся на широкое участие населения. Успешные инициативы со стороны неофициальных действующих лиц в содействии развитию на базовом уровне общинного развития затем изучаются и воспроизводятся в более широких масштабах. Механизм государственного управления на окружном уровне приспособлен к тому, чтобы предпринимать усилия по развитию снизу вверх, а не сверху вниз.

Во-вторых, на политическом уровне осуществляется систематическая программа, которая позволяет ознакомить государственных служащих с глубокими экономическими и технологическими преобразованиями, охватившими мир, и с их последствиями для развития стран. Все больший упор делается на предоставлении гражданским служащим возможностей для постоянного обучения и участия в программах повышения квалификации. Сеть федеральных и местных академий и институтов предоставляет курсы, позволяющие государственным служащим изучать современные тенденции при разработке политики в области развития.

Пакистан делится с другими странами опытом и навыками, которые он приобрел в области государственного управления. Государственные управленцы из ряда стран принимают участие в различных курсах по менеджменту в Пакистане. Для Африки была разработана специальная программа, которая позволяет гражданским служащим с этого континента пройти подготовку в области менеджмента как на начальном, так и на среднем уровнях карьеры. Нет нужды говорить, что эти программы были весьма полезны нашим собственным управляющим, поскольку они позволили им обогатиться различным опытом в области развития.

Мы считаем, что Организации Объединенных Наций предстоит сыграть значительную роль в укреплении эффективности институтов государственного управления всех стран. Организация Объединенных Наций может содействовать обмену национальным опытом и, что не менее важно, она может оказывать техническую помощь в укреплении потенциала государственного управления. Мы с интересом отметили институциональные механизмы, предлагаемые Генеральным секретарем в его докладе (A/50/847) для достижения этих целей.

Согласованные конечные организационные механизмы должны обеспечить два момента. Во-первых, следует покончить с существующим дублированием усилий, и, во-вторых, необходимо еще более укрепить действующих лиц в Организации Объединенных Наций, которые приобрели опыт в этой области на оперативном уровне.

Если будет укреплена институциональная способность Организации Объединенных Наций в области консолидации потенциала государственного управления и мы достигнем большей ясности по концептуальным вопросам, связанным с областью государственного управления и развития, эта сессия Генеральной Ассамблеи достигнет своей цели.

**Исполняющий обязанности Председателя** (говорит по-испански): Я предоставляю слово Постоянному представителю Замбии.

**Г-н Касанда** (Замбия) (говорит по-английски): Делегация Замбии искренне приветствует эту возможность для обмена нашим национальным опытом, а также подробно обсудить важный вопрос государственного управления и развития.

Мы благодарны Генеральному секретарю за его доклады по данному вопросу, а также за его вступительное ориентационное выступление на этой возобновленной пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи.

Моя делегация хотела бы также искренне воздать должное Департаменту по поддержке развития и управленческому обеспечению Организации Объединенных Наций и Группе экспертов по вопросам государственного управления

и финансов за напряженную работу по подготовке этой сессии.

Аналогичным образом мы хотели бы с глубокой благодарностью и признательностью отметить деятельность Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирного банка, Международной организации труда (МОТ), Экономической комиссии для Африки (ЭКА) и других, кто внес бесценный вклад в подготовку этого заседания.

В эпоху структурных реформ во многих наших странах мы считаем это заседание крайне важным и своевременным. Оно крайне важно, потому что вопрос государственного управления не получает часто должного веса и внимания в ходе усилий по национальному развитию. Правительственный управленческий механизм временами рассматривается скорее как потребитель ограниченных финансовых ресурсов, а не как структура, вносящая вклад в национальный доход.

Возможно, некоторые эти заявления справедливы, но только в том случае, если государственный сектор не получил хорошей подготовки; когда его размер не может быть оправдан по производству и качеству предлагаемых услуг; или когда он осуществляет политику, противоречащую накоплению национального богатства, эффективному оказанию социальных услуг или отправлению правосудия.

Следует отметить, что развитие и управление эффективным и продуктивным государственным сектором являются дорогостоящим предприятием, независимо от добрых намерений. Именно по этой причине требуется поддержка системы Организации Объединенных Наций и обмен национальным опытом.

Моя делегация хотела бы поделиться с Генеральной Ассамблеей нашим опытом и перспективами по этому важному вопросу государственного управления и развития.

В Замбии мы всегда считали государственное управление неотъемлемой частью наших усилий в области национального развития. Вскоре после обретения независимости в 1964 году правительство осуществило управленческие реформы, направленные на переориентацию колониальных

управленческих услуг в направлении приоритетов постколониального государства.

Мы хотели создать новую систему управления, в центре внимания которой находится решение задач развития и справедливости. Колониальные управленческие операции были направлены в большей степени на обеспечение правопорядка, а также на укрепление экономического и социального благополучия небольшой общины правящего меньшинства.

Для достижения наших целей развития приоритетное внимание уделялось развитию людских ресурсов, децентрализации и передаче власти провинциальным и региональным администрациям. Эти изменения привели к росту государственной службы, поскольку были созданы новые департаменты для удовлетворения новых требований в социальной и экономической сферах. Вместе с главным правительственным управленческим механизмом была создана околосударственная бюрократия для осуществления государственных инициатив.

В течение этого периода мое правительство получило значительную поддержку от международного сообщества и также Организации Объединенных Наций. Помощь оказывалась главным образом на основе подготовки людских ресурсов. Нашим гражданам предоставлялись стипендии для обучения за границей; оказывалась также поддержка развитию национальных институтов подготовки.

В результате этого сотрудничества и наших собственных национальных усилий мы шагнули далеко вперед в сфере образования и в оказании услуг в области здравоохранения и в социальной сфере в 1970-1980 годах.

Когда экономические трудности стали серьезно ощущаться в конце 80-х годов, стало ясно, что наличие значительного государственного сектора было препятствием на пути экономического и социального прогресса. Это осознание привело к серии попыток реформирования государственного сектора.

Был достигнут небольшой прогресс, потому что неблагоприятная экономическая ситуация и раздутая государственная служба были неотъемлемой частью

однопартийной политической системы и социалистической идеологии, что также необходимо было изменить.

Приход к власти в нашей стране в 1991 году Движения за многопартийную демократию (ДМД) был полезным для начала гораздо более энергичной программы реформ государственного сектора. Новое правительство считало абсолютно необходимым проведение успешной программы реформ государственных услуг, рассматривая их как неотъемлемую часть программы структурной корректировки в масштабах страны.

Проводимые ныне государственные реформы направлены вовсе не только на сокращение численности государственных служащих. Они направлены также на создание экономичной, эффективной, руководящейся высокими побуждениями и исполнительской гражданской службы, основанной на удовлетворении должностным требованиям и профессиональным требованиям тщательно определенным для каждого министерства и государственного учреждения.

Наша программа реформ в государственной службе сама по себе нуждается в поддержке, особенно в отношении выплаты пенсионных начислений и перевода на другую работу прочих попавших под сокращение лиц, еще способных работать в других секторах производства, таких, как сельское хозяйство.

Помощь требуется и для развития научно-технического потенциала. Мы нуждаемся в помощи для того, чтобы иметь возможность справиться с переходом от экономики, находящейся под влиянием государства, к экономике, движимой частным сектором, экономике, в которой правительство является лишь регулятором и гарантом основных социальных услуг и государственной инфраструктуры.

Замбия также укрепляет и другие институты управления. У нас есть, например, независимая Комиссия по борьбе с коррупцией. Эти реформы сопровождались созданием Замбийского финансового управления, цель которого заключается в эффективном сборе налогов и администрировании справедливой системы налогообложения, в которую неформальный сектор тоже мог бы внести значительный вклад.

Моя делегация хотела бы по достоинству оценить усилия Организации Объединенных Наций по оказанию помощи развивающимся странам в областях государственного управления и развития. Организация Объединенных Наций играет соответствующую и важную роль в обеспечении успеха наших собственных усилий.

Делегации, вероятно, помнят, что Организация Объединенных Наций способствует удовлетворению потребностей африканских стран в развитии людских ресурсов с первых дней приобретения ими независимости. Один из наиболее значительных вкладов в этом отношении, который мы хотели бы здесь упомянуть, внес Институт Организации Объединенных Наций для Намибии, который располагался в Лусаке, Замбия. Мы воздаем должное за эту помощь Организации Объединенных Наций, а также тем странам, которые содействовали осуществлению этой программы.

Мы также признаем роль учреждений Организации Объединенных Наций в деле государственного управления, в частности ее программы по созданию потенциалов и деятельность Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в сотрудничестве с нашими правительствами. Помимо содействия преобразованию государственной службы, ПРООН помогает моей стране в развитии частного сектора.

Другим же учреждениям системы Организации Объединенных Наций, занятым в области предоставления помощи развивающимся странам в деле государственного управления, следовало бы, с нашей точки зрения, играть значительно более заметную роль.

Нынешняя деятельность могла бы совершенствоваться и далее. Этого можно добиться за счет вовлечения этих учреждений в такой подход к программам, который ныне используется ПРООН и другими программами и фондами системы Организации Объединенных Наций в области развития.

Для того чтобы помощь отдельным странам была эффективной, в ее предоставлении следует руководствоваться национальными приоритетами. Внедрение должно носить стратегический характер. Не следует уделять внимание трудно осуществимым мероприятиям, поскольку некоторые страны

по-прежнему нуждаются в поддержке капитальных проектов.

Мы надеемся, что текущая сессия станет лишь первой ступенью в углублении диалога и сотрудничества в этом важном деле государственного управления и развития.

**Исполняющий обязанности Председателя** (говорит по-испански): Мы заслушали последнего оратора в прениях по данному вопросу.

Членам Ассамблеи известно, что консультации по проекту резолюции A/50/L.69 по-прежнему продолжаются. В зависимости от результатов этих консультаций Генеральная Ассамблея может собраться завтра, а может и позже. Я настоятельно призываю

делегации свериться завтра с «Журналом Организации Объединенных Наций» для того, чтобы проверить, не запланировано ли заседание Генеральной Ассамблеи на завтрашнее утро или на день, в пятницу, 19 апреля.

Заседание закрывается в 12 ч. 15 м.