



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/1997/86
27 June 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Основная сессия 1997 года
Женева, 30 июня-25 июля 1997 года
Пункты 7а и б предварительной
повестки дня*

ДОКЛАДЫ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ:
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ, ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

Государственно-административная деятельность и развитие

Тринадцатое Совещание Группы экспертов по Программе Организации
Объединенных Наций в области государственно-административной
деятельности и финансов

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В настоящем докладе содержатся основные выводы и рекомендации тринадцатого Совещания экспертов по Программе Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов, которое проходило 27 мая-4 июня 1997 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, а также комментарии и замечания Генерального секретаря в отношении этих рекомендаций. На Совещании были проанализированы текущие проблемы, связанные с государственным управлением, государственно-административной деятельностью и финансами, и рассмотрена программа работы Организации Объединенных Наций в этих областях в свете новых задач, определенных в резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи, которая была принята на ее возобновленной пятидесятой сессии 19 апреля 1996 года. На Совещании были вынесены рекомендации в отношении принятия практических мер как на национальном, так и на международном уровнях, созвучные с положениями этой резолюции.

* E/1997/100.

С учетом упомянутой исторической резолюции и быстро изменяющихся условий осуществления государственно-административной деятельности в всем мире общая тема Совещания была определена как "Новый подход к роли государства в области социально-экономического развития и преобразований". В рамках этой темы было определено пять наиболее актуальных конкретных вопросов: а) содействие созданию благоприятных условий для рационального государственного управления; б) укрепление профессионализма, этических ценностей и репутации государственной службы; в) переосмысление роли государства в области социально-экономического развития; г) создание благоприятных условий для развития частного сектора, а также е) укрепление потенциала правительств в области мобилизации финансовых ресурсов, управления финансами и обеспечения финансовой подотчетности.

В ходе обсуждения сформировалось мнение, что одной из универсальных задач, решать которую необходимо в глобальном масштабе, является перестройка государственных административных структур. Участники Совещания согласились с тем, что развитый рынок и сильное государство отнюдь не представляют собой две враждебные по отношению друг к другу силы, а являются в действительности взаимодополняющими и необходимыми факторами для обеспечения экономического процветания и социальной справедливости. Наблюдающиеся во всем мире важные тенденции заставляют по новому подходить к роли государства и государственного сектора и изменяют характер государственного управления. Одной из таких прослеживающихся тенденций является тенденция к глобализации, которая набирает силу и быстро изменяет порядок функционирования экономики и рынков. Другой тенденцией является поступательное развитие науки и техники, под влиянием которого непрерывно преобразуются методы производства и оказания услуг, системы транспорта и связи и информационные системы. Еще одной заметной тенденцией, отмеченной на Совещании, является формирование активного гражданского общества, выступающего в качестве динамичного партнера в решении вопросов государственного управления и экономических вопросов, связанных как с внутригосударственными делами, так и с международными отношениями. Государство, которое до совсем недавнего времени рассматривало себя в качестве главного действующего лица в том, что касается непосредственного производства товаров и оказания услуг, начало в значительной мере видеть свою роль в том, чтобы создавать и поддерживать благоприятные условия для развития частного сектора. В своих усилиях по обеспечению экономического роста и достижению важных с социальной точки зрения целей, оно активно стремится к установлению партнерских связей с деловыми кругами, неправительственными организациями и другими субъектами гражданского общества. В программах административных реформ вновь стало отводиться видное место мерам по де бюрократизации, децентрализации и делегированию полномочий субъектам более низкого уровня, а также гражданскому обществу. Вместе с тем опыт показывает, что широкое дробление полномочий также сопряжено с проблемами. Способствуя повышению эффективности и расширению участия населения, дробление полномочий, как известно, иногда создает благоприятные условия для роста коррупции, проявления предвзятости в отношениях с людьми и укрепления власти местной элиты. Для того чтобы принести положительные результаты, децентрализация и дерегулирование должны сочетаться с мерами, гарантирующими транспарентность и подотчетность. Только в этом случае можно ожидать, что децентрализация и дерегулирование будут способствовать обеспечению социального развития, которое было бы ориентировано на удовлетворение потребностей людей и главной движущей силой которого выступали бы сами люди.

С этой задачей тесно связана необходимость остановить и повернуть вспять очень опасную тенденцию, которая в последнее десятилетие привела к значительному расширению разрыва между имущими и неимущими, теми, кто обладает квалификацией, и кто не имеет таковой, а также наделенными властью и не имеющими ее. По мнению участников Сопещения, лишь сильное, принимающее упредительные меры государство может, говоря словами из резолюции 50/225, поощрять социальную справедливость, обеспечивать всеобщий доступ к качественным услугам и гарантировать правопорядок и уважение прав человека. Сильное государство должно защищать интересы неимущих слоев населения и будущих поколений, поскольку ни те ни другие не имеют такой возможности. Необходимость превращения государства в мощную, способную решать стратегические задачи структуру не влечет за собой необходимости создавать громоздкий государственный аппарат. Эта цель несколько не противоречит мерам, направленным на углубление понимания необходимости рационального использования средств, укрепление бюджетной дисциплины и рационализацию финансового управления. Вместе с тем, для решения этих задач требуется обеспечить надлежащую организацию государственно-административных систем и наличие у них необходимого потенциала, что предусматривает также создание таких структур и проведение такой политики, которые могут привлекать, удерживать, обеспечивать профессиональный рост и мотивацию высококвалифицированного персонала. Государственная служба с сокращенным аппаратом должна быть в значительной степени укреплена с точки зрения повышения как степени добросовестности, так и степени компетентности. Важнейшими элементами крайне необходимой стратегии для восстановления и укрепления репутации государственной службы являются обеспечение ее профессионализма и эффективности, а также обеспечение соблюдения кодекса этических норм. Такая стратегия, в свою очередь, предусматривает осуществление деятельности по укреплению потенциала, представляющей собой сбалансированный комплекс мер по созданию организационного потенциала и развитию людских ресурсов. Необходимость осуществления такой деятельности была недвусмысленно признана Генеральной Ассамблеей в резолюции 50/225 (пункт 7) и являлась стержневым элементом выводов, сделанных на тринадцатом Сопещании. Участники Сопещения рекомендовали сосредоточить усилия в рамках Программы в области государственно-административной деятельности и финансов как одного из ключевых компонентов деятельности Организации Объединенных Наций в экономическом и социальном секторе на содействии осуществлению резолюции 50/225 и контроле за ходом ее осуществления, а также на разработке глобальных стратегий и учитывающих специфику стран подходов, которые способствовали бы рационализации государственного управления, укреплению организационного и развитию управленческого потенциала, а также укреплению этических норм и повышению степени профессионализма в рамках государственной службы. В этих целях Программе следует не только оказывать консультационные услуги и техническую поддержку правительствам, но и служить в качестве центра и форума для глобального обмена информацией о стратегиях, оптимальной практике и процедурах между правительствами, межправительственными и неправительственными организациями, обеспечивая также консультационное обслуживание заинтересованных правительств.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 6	5
I. СОДЕЙСТВИЕ СОЗДАНИЮ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	7 - 16	7
II. УКРЕПЛЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА, ЭТИЧЕСКИХ ЦЕННОСТЕЙ И РЕПУТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	17 - 26	10
III. ОСМЫСЛЕНИЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	27 - 39	13
IV. СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА	40 - 51	16
V. УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ПРАВИТЕЛЬСТВ В ОБЛАСТИ МОБИЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ, УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОДОТЧЕТНОСТИ	52 - 59	20
VI. НОВЫЕ УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ГЛОБАЛЬНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ	60 -	67 23
VII. ОБЗОР ПРОГРАММЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФИНАНСОВ	68 -	72 27
VIII. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ, ВЫНЕСЕННЫХ ЭКСПЕРТАМИ НА ИХ ТРИНАДЦАТОМ СОВЕЩАНИИ	73 - 75	30

ВВЕДЕНИЕ

1. Тринадцатое совещание экспертов по Программе Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов проходило 27 мая – 4 июня 1997 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке в соответствии с решением 1996/215 Экономического и Социального Совета. Из 44 экспертов, приглашенных на Совещание, в обсуждениях приняли участие 39 экспертов, представлявших все регионы. Кроме того, в работе Совещания приняли участие представители региональных комиссий, других органов и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, а также ряда региональных и межрегиональных учебных и научно-исследовательских учреждений, занимающихся вопросами государственно-административной деятельности и финансов.

2. Совещание было организовано во исполнение резолюции 1199 (XLII), принятой Экономическим и Социальным Советом 26 мая 1967 года. Оно было первым Совещанием экспертов после возобновленной пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи, которая была созвана 15–19 апреля 1996 года с конкретной целью – рассмотреть взаимосвязь между государственно-административной деятельностью и развитием и роль Организации Объединенных Наций в этом отношении.

3. В резолюции A/50/225, принятой 19 апреля 1996 года, Генеральная Ассамблея подтвердила жизненно важное значение укрепления государственного управления в целях развития и подчеркнула необходимость сотрудничества между департаментами и учреждениями Организации Объединенных Наций в деле содействия созданию потенциала в обширной области руководства, государственного управления и финансов для всех развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Генеральная Ассамблея также подчеркнула необходимость нового подхода к роли государства с целью решения задач, связанных с глобальными экономическими и технологическими изменениями. В более конкретном плане, в ней была признана роль Организации Объединенных Наций в деле оказания правительствам, по их просьбе, содействия в достижении их целей в конкретных областях, определенных на двенадцатом совещании экспертов. В заключение (пункт 20) Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей на ее пятьдесят третьей сессии через Экономический и Социальный Совет доклад о государственном управлении и развитии, содержащий информацию о ходе осуществления резолюции A/50/225.

4. С учетом этого была определена общая тема Совещания: "Новый подход к роли государства в области социально-экономического развития и преобразований". В рамках этой темы было выделено пять конкретных вопросов, наиболее актуальных с точки зрения процесса переосмысления роли государства:

- a) содействие созданию благоприятных условий для рационального государственного управления;
- b) укрепление профессионализма, этических ценностей и репутации государственной службы;
- c) переосмысление роли государства в области социального развития;
- d) создание благоприятных условий для развития частного сектора;
- e) укрепление потенциала правительств в области мобилизации финансовых ресурсов, управления финансами и обеспечения финансовой подотчетности.

В повестке дня также фигурировали пункты, касающиеся обзора программы работы Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов; осуществления идеи создания информационно-справочного центра; координации с другими органами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций; представления Всемирным банком и ПРООН своих соответствующих программ в области государственного управления, государственно-административной деятельности и финансов; а также утверждения доклада о работе тринадцатого Совещания Группы экспертов.

5. Тринадцатое Совещание было открыто заместителем Генерального секретаря по поддержке развития и управленческому обслуживанию г-ном Цзинь Юнцзянем. Г-н Цзинь подчеркнул, что задача перестройки административной структуры государства имеет первостепенное значение, что развитый рынок и сильное государство отнюдь не представляют две враждебные по отношению друг к другу силы, а являются в действительности взаимодополняющими и необходимыми факторами для обеспечения прогресса и процветания. Он далее отметил, что без надлежащих структур и разумной в социальном отношении политики рынки могут превратиться в механизмы, способствующие социальной изоляции, коррупции и эксплуатации. Г-н Цзинь подчеркнул важное значение законов, нормативных положений и политики в деле создания условий для развития частного сектора, расширения возможностей гражданского общества и активизации структур международного сотрудничества. Он призвал вдохнуть новую жизнь в государственную службу, воплощающую в себе высокий уровень компетентности, профессионализма и добросовестности, и в завершении подчеркнул необходимость сотрудничества и совместных усилий в решении проблем, стоящих перед миром, отметив при этом, что государственно-административная деятельность является важной частью решения этих проблем.

6. Группа экспертов единогласно избрала д-ра Имре Вербелли (Венгрия) Председателем; д-ра Роберта Доду (Гана), д-ра Раиса Абдула Карима (Малайзия) и профессора Жерара Тимси (Франция) заместителями Председателя; а г-на Клайда Эплайта (Тринидад и Тобаго) Докладчиком. Совещание проходило в форме пленарных заседаний и заседаний рабочих групп. В качестве подспорья для проведения обсуждений Группа экспертов рассмотрела следующую документацию: доклад Группы экспертов по вопросам государственно-административной деятельности и финансов о работе ее двенадцатого совещания (A/50/525-E/1995/122); "Государственное управление и развитие" (A/50/847-E/1996/7); "Создание и поддержание надлежащего управленческого климата" (ST/SG/AC.6/1997/L.2); "Этика, профессионализм и репутация государственной службы" (ST/SG/AC.6/1997/L.3); "Политическая, социальная и экономическая обстановка в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой" (ST/SG/AC.6/1997/L.4); "Укрепление потенциала правительств в области мобилизации финансовых ресурсов, управления финансами и финансовой отчетности" (ST/SG/AC.6/1997/L.5); "Партнерство государственного и частного секторов: создание благоприятных условий для развития" (ST/SG/AC.6/1997/L.6); "Создание благоприятных условий для развития частного сектора: характеристики идеальной с точки зрения политики обстановки" (ST/SG/AC.6/1997/L.7); "Новый подход к роли государства в области социального развития" (ST/SG/AC.6/1997/L.8); "Осуществление идеи информационно-справочного центра в рамках программы Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов" (ST/SG/AC.6/1997/L.10); "Administrative decentralization" (ST/SG/AC.6/1997/CRP.1); "Strategies de renforcement de l'administration publique dans les pays en développement" (ST/SG/AC.6/1997/CRP.2); "Aspects methodologiques de la reforme des fonctions publiques africaines" (ST/SG/AC.6/1997/CRP.3); "Review of the United Nations Programme in Public Administration and Finance" (ST/SG/AC.6/1997/CRP.4). При подготовке некоторых из вышеуказанных документов Секретариат воспользовался помощью внешних консультантов, которые представили свои доклады и приняли участие в последующих

обсуждениях. Выводы и рекомендации Группы экспертов были обсуждены и затем утверждены на пленарном заседании.

1. СОДЕЙСТВИЕ СОЗДАНИЮ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

7. Управление как понятие связано с законным осуществлением полномочий на ведение дел страны в интересах народа. Хотя системы управления требуют определенной стабильности в обществе, этим системам приходится действовать в условиях, когда общество трансформируется под воздействием глобализации и социального расслоения. Для того чтобы процесс управления учитывал меняющиеся потребности общества, содействовал развитию и благосостоянию, его следует подвергать постоянной переоценке и корректировке, подстраивая под изменяющиеся условия. Рациональное управление требует непрерывного, гибкого и поддающегося адаптации процесса, который усваивает собственный опыт и опыт других стран. Оно должно обеспечивать реагирование на общественные нужды и интересы; способность устанавливать приоритетность этих нужд и интересов; выделение надлежащих финансовых средств на достижение своих приоритетов; а также примат принципа справедливости. Для того чтобы система управления была рациональной и устойчивой, должно быть видно, что она работает для сокращения масштабов экономического неравенства и преодоления отстраненности некоторых слоев общества от государственно-политических процессов.

8. В соответствии с резолюцией 50/225 Генеральной Ассамблеи правительства многих стран занимаются самыми разнообразными мероприятиями по укреплению управления, направленными на укрепление институтов государственного и частного секторов и гражданского общества. В целом эти мероприятия призваны расширить участие, укрепить механизмы подотчетности и открыть каналы коммуникации между людьми, институтами и организациями.

9. Для рациональности государственного управления необходимо крепкое политическое руководство, способное активно устанавливать приоритеты и обеспечивать их действительное осуществление и координацию. Политическим руководителям необходимо развивать последовательное и согласованное видение управления и делать его гласным, с тем чтобы мобилизовывать широкую общественность на поддержку системы государственного управления. Курс на содействие системе государственного управления и ее реформу не должен зависеть от политических партий или платформ; поддержка реформ системы государственного управления политическим руководством должна сохраняться невзирая на смену политиков у власти.

10. Политическим руководителям необходимо устанавливать перед государственной службой ясные и последовательные цели и задачи. Государственные служащие должны знать свои задачи, чтобы эффективно решать их. Эффективное проведение в жизнь государственной политики требует как от политиков, так и от администраторов соответствующей роли и компетенции. Политики должны обеспечивать необходимое политическое руководство, а государственным администраторам нужны полномочия на то, чтобы пользоваться административной свободой действий. Когда эти роли будут установлены, система управления будет готова к тому, чтобы содействовать массовому участию в процессе принятия решений, необходимому для их эффективного осуществления. Каждая страна имеет свое собственное политическое руководство. Международное сообщество может оказать техническое содействие в налаживании и реформировании системы государственного управления, однако политическая воля к реформе этой системы может исходить только от самого общества.

11. Фундамент рационального государственного управления – это соблюдение законности. Оно создает условия, необходимые для демократической системы правления (системы, содействующей

участию граждан и требующей этого участия), защиты прав человека, экономического роста и развития. Посредством эффективной и независимой правовой системы правительство может сохранять правопорядок, поддерживать дисциплину для обеспечения социального и экономического взаимодействия и вообще гарантировать всем гражданам соблюдение надлежащей правовой процедуры. Что важнее всего, в условиях законности само правительство в ответе за то, чтобы действовать согласно закону как в регламентации поведения физических и юридических лиц, так и в оперативном и справедливом предоставлении услуг. Краеугольным камнем эффективной правовой системы является независимая судебная власть, действующая в условиях, когда кадры судебных органов хорошо подготовлены, а общественность просвещена и осведомлена в вопросах закона и судебных процедур. Правовая система, способствующая рациональному государственному управлению, предусматривает создание и функционирование организаций гражданского общества.

12. Международное сообщество может содействовать развитию законности как фундамента рационального государственного управления в развивающихся странах путем оказания помощи в создании и поддержании эффективной и действенной правовой системы. Как доноры, так и получатели помощи признают, что, хотя этот процесс является долгосрочным и дорогим, он улучшает перспективы для справедливого экономического развития и стабильной социальной сплоченности. Одним из необходимых компонентов для рационального государственного управления и осуществления государственной реформы является государственная служба. Государственная служба – это хребет системы рационального государственного управления. Компетентная, нейтральная и преданная делу государственная служба может эффективно и действенно осуществлять государственную политику. Если труд государственных служащих будет надлежащим образом оплачиваться, то, будучи преданными своему делу, они поведут решительную борьбу за государственные интересы и сосредоточат свое внимание на достижении государственных целей. Политическому руководству необходимо ставить перед государственной службой последовательные и согласованные задачи, которые реально выполнимы. Кроме того, эффективной государственной службе нужны достаточные полномочия на пользование административной свободой действий при выполнении своих задач. Эта свобода действий не должна быть безграничной. Ее можно контролировать с помощью надзора за исполнительными органами и ревизии их деятельности. Международное сообщество может помочь государствам техническим советом в плане организации программ профессиональной подготовки и установления этических норм для эффективного функционирования системы государственной службы.

13. Для рациональности государственного управления необходимо, чтобы правительство признавало тот факт, что оно является лишь одним из многих субъектов, действующих в рамках постоянно изменяющихся условий. Процесс государственного управления является формой партнерства между правительственными ведомствами, организациями гражданского общества и частнопредпринимательским сектором. В настоящее время правительства как развитых, так и развивающихся стран обеспечивают неодинаковую степень взаимодействия с гражданским обществом. Хотя партнерский подход имеет свои недостатки, устойчивая система государственного управления требует от правительств движения именно к нему. В рамках этих партнерских отношений правительство должно выполнять три важнейшие роли. Во-первых, путем обеспечения законности, о чем речь шла выше, правительство может создать условия, необходимые для формирования и эффективного функционирования организаций гражданского общества и частнопредпринимательского сектора. Во-вторых, с помощью процесса консультаций со своими партнерами правительство может содействовать установлению консенсуса относительно тех задач, которые будут выполняться системой управления, и относительно роли каждого действующего лица в решении этих задач. В-третьих, в контексте своих партнерских связей правительство может прилагать усилия в направлении децентрализации системы управления и как можно большей активизации структур местного уровня.

14. Особо следует упомянуть о важной роли, которую играют гражданское общество и средства массовой информации. Свободная и открытая пресса – это важнейшая движущая сила в системе рационального государственного управления. Пресса обеспечивает подотчетность и гласность, необходимые для формирования доверия общественности к функционированию его правительства. Это доверие имеет решающее значение для устойчивости и эффективности системы государственного управления. Международные организации, и в частности Организация Объединенных Наций, могут помочь развивающимся странам в налаживании партнерских связей с гражданским обществом, выполняя функции центров для взаимного обмена информацией об усилиях различных стран. Кроме того, международному сообществу следует оказывать развивающимся странам техническую помощь, необходимую для развития и обеспечения функционирования свободной прессы.

15. Страны, пережившие конфликты или находящиеся на переходном этапе, сталкиваются с пугающим количеством кажущихся непреодолимыми проблем, все из которых одновременно требуют немедленного решения. Эти страны осуществляют системное преобразование своих политических и экономических институтов, одновременно стремясь обеспечить также экономическое и социальное развитие. В столь сложных условиях создание системы рационального государственного управления может оказаться как минимум непростой задачей. В качестве первого шага в создании системы рационального государственного управления этим странам необходимо стабилизировать свои центральные органы власти. Для того чтобы эти страны приступили к решению системных проблем, с которыми сталкивается их общество, совершенно необходимы стабильные правительственные институты и административные механизмы. Для достижения этой стабилизации нередко требуется примирение между различными слоями общества. Чтобы примирение произошло, в рамках постконфликтного общества должен быть достигнут определенный консенсус в отношении системы правосудия в переходный период и обеспечен сбалансированный подход в том, что касается необходимости отправления правосудия и проявления терпимости.

16. Сталкиваясь с многочисленными проблемами, страны, переживающие переходный период или оправляющиеся от конфликта, получают и уникальные возможности для того, чтобы создать систему рационального государственного управления. Ключевым шагом в создании стабильной системы государственного управления является восстановление правовой системы для обеспечения того, чтобы государственные и политические лидеры действовали в рамках закона и держали ответ за свои действия. Таким путем можно восстановить доверие общества к системе государственного управления. В постконфликтный или переходный период у правительств возникает уникальная возможность (и обязанность) наладить связи и партнерские отношения с гражданским обществом. Правительство может выявлять успешные варианты решений, применяемые на местах организациями гражданского общества. Если усилия местных органов управления приносят результаты, то децентрализация необходима лишь для того, чтобы координировать эти усилия в целях обеспечения их последовательности. Восстановительный и переходный период также дает возможность извлечь уроки из чужого опыта. Реформа и восстановление системы государственного управления могут продвигаться вперед благодаря заимствованию передовых методов у других и адаптации применению к местным условиям. С учетом того, что эти усилия требуют больших затрат и длительного времени, донорам, к числу которых относится и Организация Объединенных Наций, следует работать непосредственно с правительствами для определения приоритетных потребностей и оперативно браться за их удовлетворение.

II. УКРЕПЛЕНИЕ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА, ЭТИЧЕСКИХ ЦЕННОСТЕЙ И РЕПУТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

17. Служение обществу считается одной из старейших и наиболее признанных ценностей добродетелей во всем мире. Однако в условиях глобализации, технического прогресса и демократизации политического процесса государственная служба как институт в настоящее время испытывает перегрузку. Кроме того, в ее рамках осуществляются преобразования. От государственных служащих требуется работать в быстро изменяющейся обстановке, характеризующейся значительными различиями существующих в странах условий. Влияние на характер и функционирование государственной службы оказывают изменение социальных ценностей и переход от традиционной бюрократической организации к управленческой модели. В связи с этими событиями возникают важные вопросы, касающиеся профессионального поведения и ценностей государственной службы: как можно привести традиционные административные ценности (такие, как подотчетность, справедливость и добросовестность) в соответствие с новыми гражданскими (гласность, отзывчивость и ответственность) и управленческими ценностями (такими, как производительность труда, эффективность и результативность)?

18. При изучении этих вопросов следует признать, что Организация Объединенных Наций и государства-члены уже приняли различные меры. Так, в резолюции 51/59 "Борьба с коррупцией" Генеральная Ассамблея излагает свою позицию в отношении коррупции и принимает "Международный кодекс поведения государственных должностных лиц", в котором государствам-членам рекомендованы общие принципы для использования в качестве ориентира в их усилиях по борьбе с коррупцией. Кроме того, Организация Объединенных Наций в настоящее время осуществляет пересмотр своего "Доклада о нормах поведения в международной гражданской службе" для применения этих норм в отношении своего собственного персонала. В государствах-членах имеются различные механизмы, включающие в себя законодательные акты, учреждения по надзору и учебные программы, в рамках которых в настоящее время рассматриваются вопросы профессионального и этического поведения государственных служащих. Однако в условиях ослабления во многих странах доверия к государственным институтам как Организации Объединенных Наций, так и отдельным государствам-членам, возможно, потребуются изучить вопрос о принятии новых мер в целях укрепления доверия к государственной службе и предотвращения тех экономических и социальных издержек, которые сопряжены с коррупцией и другими неэтичными формами поведения в ее рамках. Поднятые в ходе совещания экспертов вопросы были сгруппированы по признаку наличия нормативных, организационных и социальных аспектов.

19. Отнюдь не просто дать определение тому, что составляет профессионализм и этическое поведение, или установить, являются эти концепции универсальными или свойственными конкретным культурам. В международной организации, каковой является Организация Объединенных Наций, в многокультурных условиях, характеризующихся отсутствием какого-либо единого юридического регламента, способствовать реализации этих концепций довольно сложно. На национальном уровне исторические факторы побуждали гражданских служащих брать на себя политические функции или отказываться от них. В то же время на международном уровне могут быть разработаны широкие руководящие принципы для их последующей адаптации с учетом специфики отдельных стран. Это мнение основано на осознании того факта, что одной из революционных тенденций, с которой сталкиваются все страны, является глобализация.

20. Несмотря на разнородность специальностей и соответствующих норм в рамках государственной службы, первостепенная ее обязанность – это укрепление правопорядка. Согласно одной из точек зрения, необходимо пропагандировать ценности и вести с государственными служащими учебную работу по вопросам этики. Согласно другому мнению, профессиональный этос требует санкций для демонстрации правопорядка и его применения. Для лучшего толкования законов требуются такие правовые механизмы, как, например, кодификация поведения. Участники Совещания единодушно признали необходимость поддержки деятельности по подготовке кадров, служащей в качестве

внутреннего руководства для рядовых государственных служащих и для государственных служащих старшего уровня, а также правовых механизмов, обеспечивающих подотчетность.

21. Организационные рамки, в которых работают государственные служащие, различаются в конкретных странах, и эта разница особенно значительна между развитыми и развивающимися странами. В развитых странах по мере перехода организаций государственного сектора от веберовской модели к моделям, предусматривающим широкое участие, и управленческим моделям часто происходит ослабление контроля. "Серая" зона между государственным и частным секторами становится еще более неопределенной, и часто допускается возникновение "беспорядочных" отношений. Новые уязвимые области, такие, как заключение контрактов с внешними подрядчиками и приватизация, требуют обеспечения соблюдения этических норм всеми ветвями государственной власти (исполнительной, законодательной и судебной). Кроме того, институциональные контролеры, такие, как омбудсмен или генеральный ревизор, должны проводить периодические проверки и принимать меры для решения конкретных дилемм.

22. В виду доминирующей роли государственного сектора в экономике центральным элементом насущных проблем является структура стимулирования. Во многих развивающихся странах государственным служащим трудно прожить на свою низкую зарплату. Нечистоплотные предприниматели пользуются таким положением, пытаются подкупать государственных служащих. Кроме того, государственные служащие могут втягиваться в коррупцию вопреки их воле, если они считают, что в противном случае они могут потерять работу. Решающее значение для исправления такого положения имеют реформа структуры стимулирования и положительный пример руководителей.

23. Помимо мер, направленных на улучшение государственной службы изнутри, необходимо укреплять роль гражданского общества в деле осуществления изменений. Важную роль в решении этой задачи призваны сыграть профессиональные ассоциации и неправительственные организации. Последним, в частности, следует оказывать поддержку в осуществлении их учебных программ по вопросам гражданственности, в первую очередь ориентированных на молодежь. Подготовка кадров и обучение в целях пропаганды этичного поведения должны являться составной частью официальных учебных планов для работников государственных административных органов и обучения без отрыва от основной работы.

24. В связи с вопросом о роли свободной прессы на первый план выдвигается необходимость достижения сбалансированности между доскональным расследованием и риском чрезмерного усердия средств массовой информации. Средства массовой информации должны не только высвечивать недостатки, но и помогать пропагандировать общественные ценности и нетерпимость к коррупции. Например, они могут способствовать распространению оптимальной практики и укреплять государственную власть. В противоположность этому звучащие в прессе обвинения и чрезмерно "инквизиторская" атмосфера могут убить в компетентных специалистах желание занимать государственные должности и способствовать росту недоверия к государственным учреждениям. Постоянное взаимодействие с гражданами не только предупреждает возникновение подобных перекосов, но и помогает укрепить репутацию государственной службы.

25. Роль Организации Объединенных Наций носит нормативный и оперативный характер. Для поддержки государств-членов Организация Объединенных Наций должна создать центр обмена информацией и существенно расширить свою работу, связанную с борьбой против коррупции. Ей следует периодически проводить независимый обзор эффективности соответствующих законодательных актов и практических мероприятий с точки зрения укрепления профессионализма и этики государственной службы. Проводя эту деятельность, Организация Объединенных Наций, возможно, пожелает согласовывать и координировать свои усилия с другими международными

организациями, которые ведут аналогичную работу. Кроме того, Организация Объединенных Наций является наиболее подходящим форумом для того, чтобы предложить руководящие принципы в отношении укрепления профессионализма, этических ценностей и репутации государственной службы. Она могла бы также с пользой публиковать информацию, касающуюся установленных связей между повышением профессионализма и улучшением этического поведения государственной администрации, с одной стороны, и устойчивым национальным развитием – с другой. Наконец, было предложено, чтобы Организация Объединенных Наций продолжала и расширяла активную поддержку программ в области укрепления потенциала на всех уровнях. Такие программы должны быть ориентированы не только на укрепление организационного потенциала и профессионализма, но и на восстановление профессионального престижа и репутации государственных служащих.

26. Секретариату также следует сотрудничать с теми государствами-членами, которые желают провести оценку существующих законодательных актов, кодексов и нормативных положений для обеспечения того, чтобы в них надлежащим образом было определено, поощрялось и укреплялось профессиональное и этическое поведение государственных служащих. Им следует провести пересмотр структур стимулирования государственных служащих, с тем чтобы они были обновлены, и обеспечить, чтобы в рамках учебных программ делался упор на ценности и нормы. Профессионализм государственной службы зависит не только от принятой ею системы ценностей, но и от многих взаимосвязанных факторов, включая юридическую систему, систему людских ресурсов и систему знаний. Эти системы не могут сохраняться или развиваться отдельно друг от друга; они всегда должны образовывать последовательное и скоординированное целое. На результативность деятельности государственной службы будет влиять ее репутация, однако более конструктивный подход состоит в том, чтобы рассматривать репутацию не как причину, а как следствие профессионализма. Реальное повышение эффективности работы и укрепление этических норм в государственной службе в значительной мере повысят ее репутацию и престиж.

III. ОСМЫСЛЕНИЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

27. Для укрепления потенциала государства в области обеспечения социального развития необходимо переосмыслить его роль в распределении товаров и услуг в сопоставлении с рынком. Необходимо также изменить методы выработки и осуществления государственной политики. Последняя информация по развивающимся странам свидетельствует о том, что положение дел в том, что касается нищеты, занятости, здравоохранения и прочности социальной ткани с 1980 года не улучшилось, а, напротив, во многих случаях ухудшилось. Аналогичные тенденции прослеживаются и в развитых странах. Согласно сообщениям, имеет место усиление неравенства, и существует основная проблема нищеты, которая приобрела трудноразрешимый характер. Хотя между специалистами не существует твердой договоренности в отношении политики, проводя которую можно было бы решить эти проблемы, наметился определенный консенсус относительно того факта, что комплексы мероприятий в области экономической политики, которые было рекомендовано осуществлять странам в рамках структурной перестройки, оказались неэффективными или, что еще хуже, контрпродуктивными с точки зрения социального развития. Кроме того, они обусловили отказ государства от выполнения его некоторых основных функций по защите граждан. С начала 80-х годов школа экономической мысли, которая поощряла осуществление этих реформ, монополизировала обсуждение проблем развития и, умышленно или непреднамеренно, обеспечила теоретическое обоснование претензий богатых и могущественных людей на продвижение их интересов за счет основной массы населения. Однако чисто экономический рационализм указывает на необходимость инвестиций в социальную сферу. Отдача от инвестиций в людские ресурсы в некоторых случаях выше, чем от инвестиций в основной капитал, и страны, в которых распределение доходов и активов носит более справедливый характер, развиваются гораздо

быстрее, чем те, в которых они распределяются несправедливо. Хорошо образованное и здоровое население является одной из основных предпосылок успешности политики экономического роста.

28. Для решения трудных задач, обусловленных нищетой и неравенством, государство должно быть реформировано. Специалисты сходятся во мнениях относительно некоторых аспектов этой реформы. Необходимо повысить уровень эффективности оказания социальных услуг, и это требует укрепления потенциала в деле социального управления и обеспечения большей гибкости в вопросах занятости в государственном секторе. Кроме того, государство должно укрепить свой потенциал в области определения приоритетов, выработки политики, наблюдения и оценки. Однако важнейшее значение для этих реформ имеет расширение способности государства реагировать на потребности и запросы населения. Государство сможет действительно способствовать социальному развитию только тогда, когда государственная политика будет разрабатываться с участием его граждан. Обсуждения связанных с реформой вопросов только начались. Необходимым условием их продолжения является понимание того, зачем, применительно к каким функциям, как и кем будет пересматриваться концепция роли государства.

29. Хотя та роль, которая отводится государству в деле решения задачи социального развития, может быть неодинаковой в различных странах, государство должно всегда нести конечную ответственность за обеспечение социальной защиты своих граждан. Организационная структура оказания социальных услуг должна анализироваться на основе индивидуального подхода. В некоторых случаях государство будет финансировать и регламентировать предоставление услуг, не оказывая их непосредственно. В этом контексте проведением в жизнь социальной политики должны, по мере возможности, заниматься сами бенефициары. Чтобы отдельные люди и их общины играли ведущую роль в выработке политики и осуществлении программ, необходимо будет изменить установленный порядок. Однако в других случаях, когда крупные группы населения до сих пор не имеют доступа к основным социальным услугам, государству следует полностью взять на себя ответственность за оказание основных услуг (базовое образование, первичное медико-санитарное обслуживание, водоснабжение и оказание услуг в области санитарии). В любом случае условия, на которых оказываются социальные услуги, должны определяться государством и отражать права граждан, а не быть всего лишь результатом частных договорных отношений между отдельными лицами и фирмами.

30. Государство должно вновь взять на себя центральную роль в выработке государственной политики, роль, которая иногда переходила к частному сектору и международным финансовым учреждениям. Концепцию вспомогательной роли государства не следует понимать как означающую, что государство будет осуществлять вмешательство только в областях, которых избегает частный сектор. Однако эффективность усилий государства по содействию укреплению общественного благосостояния будет зависеть от того, в какой степени государство является выразителем мнений большей части населения. Общество благоденствия, как правило, порождает безразличие. Оно становится демократией сторонних наблюдателей. Для содействия социальному развитию необходимо активизировать политическую жизнь, шире вовлекать в нее население и обеспечивать в рамках политических процессов учет мнений людей в отношении возможных путей удовлетворения их основных потребностей.

31. К числу некоторых из основных функций государства относятся: определение приоритетов среди различных областей политики и соответствующее распределение ресурсов; уменьшение масштабов явной социальной несправедливости; ликвидация дискриминации по признаку пола, расы, религии или других подобных критериев; поощрение солидарности и закрепление достижений в социальной сфере; координация деятельности социальных субъектов, особенно в частном секторе и секторе общественных организаций.

32. В слишком большом числе стран обеспечение социального развития не входит в число приоритетов в рамках деятельности в области развития. Важно, чтобы международное сообщество поощряло правительства к уделению социальному развитию того приоритетного внимания, которое оно заслуживает. Необходимы сбалансированные рамки политики, которые сочетали бы в себе учет социальных и экономических потребностей. Для экономического роста должны быть созданы благоприятные условия. Макроэкономическая стабильность имеет решающее значение для экономического роста, однако рынки редко, можно сказать, почти никогда, не бывают совершенными. Поэтому рекомендации в отношении обеспечения социального развития, которые основываются на предположении о совершенстве рынков, не всегда являются эффективными. Рынки часто не реагируют на социальные потребности, поскольку эти потребности редко преобразуются в эффективный спрос. Неимущие не входят в число активных субъектов экономической деятельности. По существу, нищета в некоторой степени является результатом изолированности от рынка, и для смягчения остроты проблемы нищеты требуется открыть рынки для бедняков, формализовать трудовые отношения и поощрять продуктивную и прибыльную мелкомасштабную экономическую деятельность.

33. Политика должна быть объектом демократических обсуждений. В прошлом правительства часто принимали имеющие последствия для общественного благосостояния решения без консультаций с гражданским обществом. Однако в современных демократических системах процесс консультаций должен носить регулярный и устойчивый характер. Гражданское общество должно участвовать в разработке и осуществлении социальной политики, которая должна идти в ногу со временем, с тем чтобы можно было реагировать на новые потребности и активизировать деятельность учреждений, утративших способность к новаторству. Кроме того, она должна основываться на эмпирических данных. Например, децентрализация, в отношении которой существует общераспространенное мнение о том, что она приводит к укреплению местной демократии и повышению эффективности, как оказывается, нередко создает благоприятные условия для проявления предвзятости в отношениях с людьми и укрепления власти местной элиты.

34. В нынешних условиях, характеризующихся тенденциями к формированию потребительского отношения к обществу, необходимо пополнять социальный капитал. Для обеспечения большего равенства и содействия устойчивому росту должно быть повышено качество людских ресурсов. Одним из инструментов, используемых для укрепления и поддержания традиционных ценностей и норм, может стать проведение культурных мероприятий, а другим – укрепление этических норм в контексте деятельности органов государственного управления. Это может способствовать сокращению масштабов коррупции и расточительного использования ресурсов. Необходимо также изучить финансовые аспекты преобразования государства в том, что касается, например, бюджетно-финансовой политики или мер по мобилизации государственных поступлений. Крайне необходимым условием является транспарентность. Международных механизмов контроля и предотвращения использования не по назначению передаваемых ресурсов либо не существует, либо они являются недостаточно надежными с точки зрения предупреждения коррупции.

35. Правительства и государственные административные органы должны находиться на переднем крае проведения реформ, направленных на улучшение социального обслуживания. Для рационализации и упрощения процедур необходимо пересмотреть законодательную и нормативную базу. Необходимо пересмотреть функции и задачи государства, а также определение функции государственного управления. Общинам – бенефициарам социальных программ следует оказывать помощь в их осуществлении.

36. При разработке программ социального развития следует использовать опыт других стран, находящихся на таком же уровне развития. Вместе с тем необходимо позаботиться о том, чтобы такой передовой опыт был адаптирован к конкретным условиям каждой страны. Для эффективного

выполнения своих функций и координации деятельности различных институциональных субъектов, занимающихся вопросами социального развития, государство должно обучать их персонал, отвечающий за социальные программы, способам и методам социального управления. В этих целях также необходимо пересмотреть и перестроить программы, связанные с государственно-административной деятельностью, скорректировав их структуры, обеспечив выделение надлежащего персонала и развитие людских ресурсов, а также реорганизовав работу.

37. Необходимо регулярно проводить оценку эффективности социальных программ. Такая оценка должна проводиться государством при участии всех заинтересованных сторон, и ее результаты должны становиться достоянием гласности, с тем чтобы бенефициары могли требовать изменения механизмов осуществления в том случае, если они не приносят ожидаемых результатов. Важнейшее значение для успешности усилий в области развития и борьбы с нищетой имеют обратные связи, образование и профессиональная подготовка. Их обеспечение является одной из основных обязанностей государства. Социальное развитие не следует путать с благотворительностью. Этот процесс, напротив, предполагает предоставление государством бедным слоям населения возможности обходиться без посторонней помощи.

38. Следует уделить внимание укреплению роли Организации Объединенных Наций в деле оказания странам содействия в реформировании государства и государственно-административной деятельности в интересах социального развития в контексте Плана действий и Декларации Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в 1995 году в Копенгагене, и резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи. Со своей стороны, Организации Объединенных Наций следует предоставить поддержку в этих целях и создать легкодоступную для государств-членов базу данных о передовом опыте. Это предполагает содействие глобальному распространению технологий в интересах обеспечения социального развития.

39. Организации Объединенных Наций следует определять и осуществлять экспериментальные проекты, касающиеся конкретных видов услуг, что позволит опробовать альтернативные варианты социальной политики и программ. Ей следует оказывать государствам-членам помощь в создании центров повышения квалификации и разработке учебных материалов, а также предоставлять им доступ к консультативным услугам экспертов по различным вопросам. Обсуждения, касающиеся переосмысления роли государства и перестройки систем государственного управления, следует продолжать в целях решения задач, связанных с ликвидацией нищеты и безработицы, обеспечением равенства женщин и мужчин, охраной природы, развитием людских ресурсов и более разумным использованием ресурсов, включая финансовые ресурсы.

IV. СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

40. Участники Совещания поддержали разделяемую сегодня уже всеми точку зрения, согласно которой для развития частного сектора и обеспечения устойчивого развития существенно важную роль играют рыночные силы и во всем мире меняется роль государства, которое ранее выступало в качестве ведущего участника производственной деятельности, а теперь начинает видеть свою роль в том, чтобы создавать условия, благоприятствующие устойчивому росту. Широкой поддержкой также пользовалось мнение о том, что рациональное государственное управление и разумная государственная политика играют более важную роль в стимулировании роста, чем ресурсная база.

41. Хотя опыт каждой страны имеет свою специфику, сложился широкий консенсус в отношении важности следующих условий: стабильности демократических институтов, мира, политической стабильности и взаимного доверия; открытости экономики и свободы конкуренции; стабильности цен и соблюдения бюджетно-финансовой дисциплины; справедливости

налогообложения и эффективности и действенности налоговой системы; развитости конкурентных рынков рабочей силы, а также финансовых рынков и рынков капитала; обеспечения устойчивого развития людских ресурсов; наличия у государства достаточных возможностей осуществлять руководство и регулирование и принимать принудительные меры, а также принятия им мер в целях приватизации и привлечения частных подрядчиков к оказанию услуг; партнерства между государственным и частным секторами в деле развития предпринимательства с упором на микроотрасли и мелкие и средние предприятия; доступа к информации; принятия мер в целях содействия совершенствованию технологий и развитию инфраструктуры; а также наличия сложившихся и пользующихся доверием правовых и судебных институтов.

42. Кредитно-денежная и финансово-бюджетная политика должна создавать стабильные и предсказуемые условия для инвестиционной деятельности. Рекомендуется, чтобы в своей кредитно-денежной политике государство стремилось к обеспечению стабильности цен, а целью финансово-бюджетной политики было достижение сбалансированности государственных доходов и расходов. В некоторых странах следует рассмотреть вопрос о повышении доверия к принимаемым мерам посредством ограждения политики регулирования процентных ставок от воздействия краткосрочных политических факторов. Это можно было бы обеспечивать путем предоставления оперативной самостоятельности в области регулирования кредитно-денежной политики центральному банку, на который затем можно возложить договорные обязательства и ответственность за проведение политики регулирования процентных ставок в целях обеспечения того, чтобы уровень инфляции не превышал целевой показатель.

43. Эффективности использования ресурсов можно легче всего добиться в условиях открытой и дерегулированной экономики, в которых рынок вознаграждает за эффективную работу и наказывает за отсутствие эффективности. Поэтому правительству следует создать условия для внешней и внутренней конкуренции, дерегулировать рынки и цены там, где это возможно, в том числе обеспечить конкуренцию в сфере услуг, традиционно предоставлявшихся государством как монополией. Рынки труда следует сделать более гибкими, когда это приемлемо с социальной точки зрения и может привести к росту занятости.

44. Улучшить управление государственными предприятиями можно за счет обеспечения эффективной конкуренции (или эффективного регулирования в случаях, когда невозможно обеспечить конкуренцию) на рынках, на которых они действуют, а затем объявления для частных компаний конкурсных торгов в целях продажи им основных пакетов акций или заключения с ними контрактов на управление/результативных контрактов. Большинство связанных с приватизацией проблем возникли в результате преждевременной продажи государственной собственности, что было вызвано финансово-бюджетным кризисом, а не необходимостью обеспечить эффективность, и при этом зачастую отсутствовала транспарентность и преследовались необъявленные или неясные цели. Приватизация ведет к устойчивым социальным результатам только в том случае, если ее цели будут четко изложены и обнародованы. До приватизации государственные предприятия должны быть акционированы, в них должны быть созданы независимые и квалифицированные советы управляющих, а на рассмотрение законодательных или иных соответствующих органов должны быть представлены четко сформулированные результативные контракты. Предоставляемые им льготы должны быть постепенно отменены при условии, что коммунальным службам будет вменено в обязанность обеспечивать универсальный доступ к предоставляемым ими услугам. Когда рыночные силы не срабатывают, правительству следует сохранять конкурентную среду путем принятия антимонопольного законодательства и законов о добросовестной торговой практике. Следует отделить функции регулирования от функций разработки секторальной политики. Во многих случаях было бы целесообразно оградить деятельность по регулированию от влияния краткосрочных политических факторов путем наделяния правом принятия соответствующих решений независимых ведомств, созданных с этой целью и обладающих полномочиями обеспечивать соблюдение

принятых решений. Для регулирующих ведомств должны быть установлены четкие принципы и нормы, касающиеся не только регулирования деятельности действующих предприятий, но и содействия появлению новых конкурентов. Необходимо, чтобы дерегулирование сопровождалось принятием соответствующих норм в отношении охраны труда, здоровья людей и т.д. для защиты трудящихся, потребителей и окружающей среды. Необходимо также обеспечить регулирование финансовых рынков и рынков капитала. Необходимо также установить финансовый контроль за деятельностью сберегательных учреждений.

45. Глобализация торговли и инвестиций и приватизация деятельности государственного сектора ведут к тому, что в процессе рестройки предприятий темпы сокращения численности их работников превышают обычные показатели. Правительствам необходимо разрабатывать и создавать механизмы социальной защиты для смягчения последствий переходного периода и обеспечения большей приемлемости реформ для трудящихся и испытывающих на себе их последствия уязвимых групп населения, таких, как пожилые люди и инвалиды. Механизмы социальной защиты предусматривают не только предоставление финансовой помощи для преодоления последствий структурной безработицы, но и консультирование по вопросам найма, установление связей с бюро по трудоустройству, переподготовку и содействие развитию малых и средних предприятий. Правительствам необходимо сознавать, что социальное развитие является одним из необходимых условий устойчивого развития частного сектора.

46. Налоги должны справедливо распределяться среди населения при минимуме освобождений и исключений. Они должны быть нейтральными по своему воздействию, т.е. решения о введении новых налогов должны быть рациональными, а не самоцелью. Для стимулирования инвестиций необходимо, чтобы налоговая система была простой, а ставки налогов – стабильными и предсказуемыми, с тем чтобы сводить к минимуму как административные издержки, связанные с их начислением и сбором, так и издержки частного сектора, связанные с соблюдением налогового законодательства.

47. Что касается развития предпринимательства, то правительства должны играть роль катализатора и оказывать ему поддержку, т.е. содействовать без вложения средств, а также выполнять контрольно-регулирующие функции. Правительствам следует упростить процедуры и правила, касающиеся регистрации предприятий и выдачи им лицензий. Кроме того, необходим постоянный механизм для проведения консультаций с представителями частного сектора по вопросам разработки соответствующей политики, правил и норм и контроля за их последствиями. Правительствам рекомендуется сотрудничать с частным сектором таким образом, чтобы построенные на принципах взаимной выгоды союзы правительства и крупного бизнеса не игнорировали интересы потребителей и мелких предпринимателей.

48. Опыт показывает, что учреждения частного сектора, такие, как ассоциации предпринимателей и торговые палаты, могут более успешно оказывать техническую и управленческую помощь малым и средним предприятиям, чем большинство правительственных ведомств. Правительствам следует стимулировать налаживание частным сектором связей как на национальном, так и на международном уровнях, с тем чтобы поддерживать становление и развитие малых и средних предприятий, которых следует поощрять к взаимным контактам по вопросам стратегий и предпринимательской деятельности. Следует поощрять крупные предприятия с ответственностью относиться ко всем тем, кто заинтересован в их деятельности, в том числе к местным общинам и малым предприятиям. Военные предприятия особенно нуждаются в осуществлении совместных государственно-частных инициатив для обеспечения переобучения их производственных мощностей на достижение обоснованных в коммерческом отношении гражданских целей. В целом, правительствам следует не пытаться "определять победителей", а оказывать им поддержку. Им также не следует вмешиваться в распределение ресурсов путем

резервирования определенной продукции или видов деятельности за малыми и средними предприятиями или предоставления им каких-либо иных льгот, позволяя рыночным механизмам определять, какие малые и средние предприятия выживут, а какие окажутся нежизнеспособными. Одной из проблем, особенно для таких предприятий, является доступ к кредитам. Хотя они создают больше рабочих мест при меньшем объеме капитальных вложений, чем крупные предприятия, и приносят больше иных выгод в социальном плане, их кредитование связано с более высокими операционными издержками. Зачастую они выплачивают значительно более высокие проценты, чем крупные предприятия, и ведут конкурентную борьбу в неравных условиях.

49. Обязанностью государства является обеспечение наличия достаточно образованной, физически здоровой и способной к обучению рабочей силы, а также надлежащих дорог, портов, систем энергоснабжения и телекоммуникаций. Общей чертой стран с высокими темпами экономического роста являются их значительные инвестиции в профессиональную подготовку и инфраструктуру. Эти инвестиции во все более широких масштабах обеспечивает частный сектор (коммерческие предприятия и некоммерческие организации), а правительства финансируют те проекты, которые дают значительный внешний эффект. В то время как непосредственным фундаментом эффективной системы государственного управления является создание правового государства, для привлечения и сохранения инвестиций основополагающее значение имеет наличие адекватного комплекса законов о предпринимательской деятельности и процедур, обеспечивающих их соблюдение. Правовое государство должно поддерживаться некоррупционной, независимой и компетентной судебной властью. Поскольку "задержка с отправлением правосудия равнозначна отсутствию правосудия", многим странам необходимо провести правовую и судебную реформы для ускорения судопроизводства и обеспечения своевременного разрешения споров.

50. Системе Организации Объединенных Наций, имеющей возможность задействовать компетентных специалистов, следует посредством проведения семинаров и практикумов, оказания технической помощи, создания информационных систем и организации учебных курсов содействовать разработке методов и процедур, соответствующих определяемой странами-членами политике, а также распространению необходимой информации и практических занятий и обмену ими.

51. В рамках Программы следует продолжать разрабатывать общие принципы и создавать механизмы оказания директивным органам помощи в нахождении наиболее эффективных способов использования ресурсов частного сектора. Кроме того, Организации Объединенных Наций отводится определенная роль в содействии творческому использованию финансирования с помощью венчурного капитала и других инструментов как механизмов капитальных вложений в целях развития, а также в проведении соответствующей оценки. Ей следует сосредоточить свои усилия на оказании помощи наименее развитым странам, которые еще не в состоянии привлекать иностранные инвестиции, и странам с переходной экономикой и взять на вооружение секторальный подход. Необходимо наладить новые отношения партнерства между правительствами, частным сектором и международным сообществом. Это создаст обстановку, благоприятствующую внешним и внутренним инвестициям. Частные компании могут участвовать в осуществлении программ технической помощи, поскольку они сами получают выгоду от создания новых внутренних рынков, сокращения издержек предпринимательской деятельности за счет развития деловых связей, уменьшения нестабильности и расширения поддержки со стороны населения.

V. УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ПРАВИТЕЛЬСТВ В ОБЛАСТИ МОБИЛИЗАЦИИ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ, УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСАМИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОДОТЧЕТНОСТИ

52. Правительства как развитых, так и развивающихся стран принимают меры в целях преобразования своих систем государственного управления и государственно-административной деятельности. В развивающихся странах и странах с переходной экономикой необходимость реформы системы управления государственными финансами представляется как никогда насущной. Традиционные подходы не смогли обеспечить надежность, эффективность и действенность систем мобилизации ресурсов, составления бюджетов и финансового управления. На протяжении нескольких десятилетий отличительной чертой многих стран являлось централизованное планирование и распределение ресурсов, находившее отражение в национальных планах развития и обеспечения роста. Бюджеты зависели от планов, и это приводило к возникновению противоречий между политикой в области планирования развития и решениями о распределении ресурсов. В результате этого разрабатывалась нереалистичная национальная экономическая и бюджетно-финансовая политика, и эта проблема усугублялась неэффективностью деятельности государственных административных структур многих стран по мобилизации поступлений в государственный бюджет. В связи с новой политикой, предусматривающей переход от тотального государственного контроля к ограничению роли государства, к системам управления государственными финансами в развивающихся странах и странах с переходной экономикой начинают предъявляться жесткие требования. В частности, эти требования предусматривают укрепление потенциала в трех областях: регулирование экономики посредством централизованной разработки бюджетно-финансовой политики; управление государственными расходами и обеспечение подотчетности; а также мобилизация поступлений.

53. Учреждениям, занимающимся централизованной разработкой бюджетно-финансовой политики, следует использовать перспективный подход к среднесрочному и долгосрочному планированию инвестиционной деятельности, составлению бюджета и финансовому управлению экономикой. Необходимо, чтобы на смену подходу, предусматривающему принятие краткосрочных мер в целях устранения кризисных ситуаций, пришел подход, предусматривающий регулирование на макроэкономическом уровне, особенно в том, что касается ограничения роста размеров государственного долга и мер по сокращению дефицита государственного бюджета. Правительствам следует обеспечивать более действенный надзор за осуществлением всех государственных программ, используя нормативные показатели эффективности деятельности наряду с осуществлением регулярного контроля и проведением жестких проверок. Традиционное разграничение функций по составлению текущих бюджетов и бюджетов по программам в области развития приводит к дублированию усилий и вызывает путаницу. Необходимо, чтобы планирование и составление бюджетов осуществлялось комплексно. Фактически, все компоненты системы финансового управления должны быть интегрированы таким образом, чтобы она отлаженно функционировала по схеме "поступление информации - принятие решений - выделение средств для их осуществления - проверка осуществления/оценка результатов". Все компоненты системы должны взаимодействовать, и процесс централизованной разработки политики должен дополняться эффективной деятельностью по осуществлению планирования на уровне учреждений, составлению бюджетов, управлению наличностью и регулированию объема задолженности, ведению бухгалтерского учета, подготовке отчетности, проведению ревизий и оценок. Компонентами этой комплексной системы также являются управление активами, закупочная деятельность и управление людскими ресурсами. Необходимость осуществления реформ и преобразований при одновременном сокращении численности рабочей силы обуславливает возникновение острых проблем, таких, как нестабильность рынка труда и возможность общественных беспорядков. В связи с реформами может потребоваться осуществлять крупные программы профессиональной подготовки и переподготовки, особенно в тех случаях, когда предусматривается использование новых технологий.

54. Многие развивающиеся страны и страны с переходной экономикой в значительной степени зависят от внешних финансовых ресурсов, включая субсидии и кредиты по линии международных организаций, двусторонних программ и некоммерческих организаций, и необходимо, чтобы

использование этих средств регулировалось четко сформулированной государственной политикой. Значительная по объему внешняя задолженность таких стран указывает на важность обеспечения регулярного, стабильного и достаточного притока внутренних поступлений в государственный бюджет. Внешние займы и субсидии предоставляются на жестких условиях, направленных на изменение характера экономики и бюджетно-финансовой политики стран-получателей, что приводит к утрате свободы в плане самостоятельного выбора вариантов бюджетно-финансовой политики. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой столкнулись с необходимостью переориентации своих систем налогообложения и укрепления потенциала своих административных структур в том, что касается прогнозирования поступлений и сбора налогов, а также потенциала своих налоговых ведомств. Чтобы быть эффективной, структура налогообложения должна основываться на принципах действенности и справедливости. Эти два принципа должны быть сбалансированными для недопущения таких контрпродуктивных последствий, как сокращение объема инвестиций и социальная маргинализация. Система налогообложения с широкой базой является одновременно и эффективной, и справедливой.

55. Во многих странах отсутствует эффективная система мобилизации поступлений. Будучи составной частью комплексной системы финансового управления, эффективная налоговая система/система мобилизации поступлений должна строиться на основе упрощения налогообложения и стратегического реформирования порядка определения источников поступлений при обеспечении решительной приверженности делу проведения реформы, преодоления негативного отношения населения к практике налогообложения, а также технической компетентности. Правительства некоторых стран терпимо относятся к практике уклонения от уплаты налогов, что приводит к потере поступлений и снижению авторитета самого правительства. Необходимо, чтобы органы государственного управления всех уровней работали гласно, и гласность является существенно важным условием для укрепления их авторитета. Внешнее вмешательство в процесс составления государственного бюджета подрывает веру населения в справедливость распределения ресурсов. Правительствам следует использовать надлежащие методы для развития гласности, модернизировать финансовые процедуры, наращивать управленческий потенциал, способствовать укреплению доверия со стороны населения и обеспечивать обратную связь для совершенствования административной деятельности. В этих целях могут использоваться компьютерные системы, подключенные к сети "Интернет", информационно-справочные линии и другие информационные системы.

56. В рамках правовых режимов, систем регулирования и бюджетно-финансовой политики необходимо обеспечить охват неорганизованного (неформального) сектора, не подрывая его возможности в плане развития предпринимательской деятельности и создания рабочих мест. Хотя неформальный сектор играет важную роль в обеспечении доходов и занятости, необходимо, как это уже делалось в различных странах, принимать меры в целях стимулирования перехода предпринимателей в сектор мелких предприятий, что выступает в качестве одного из средств содействия большей упорядоченности экономической деятельности и расширения базы для мобилизации ресурсов и развития. Представляется, что степень транспарентности деятельности органов государственного управления и их подотчетности вызывает все больший скептицизм, особенно ввиду бытующего в обществе мнения о том, что рамки компетенции учреждений, занимающихся проведением внешних проверок и ревизий, и их возможности ограничены. В этой связи правительствам следует рассмотреть вопрос о принятии мер по двум направлениям: во-первых, усилить контроль со стороны законодательных органов в рамках надзора за деятельностью административных структур в целях обеспечения соблюдения демократических принципов и, во-вторых, повысить эффективность как внутренней, так и внешней ревизии управленческой деятельности. Усиление контроля за управленческой деятельностью и соблюдением установленных норм и правил позволяет правительствам повышать степень транспарентности и подотчетности и укреплять демократические принципы, согласно которым органы власти должны проявлять ответственность и реагировать на нужды населения.

57. Правительствам может быть оказана помощь в разработке и адаптации программ в области коммуникации, призванных обеспечивать распространение и обработку информации, обратную связь и подотчетность. Это способствовало бы достижению правительствами вышеупомянутых целей. Предлагаемые на продажу информационные технологии не всегда отвечают предъявляемым требованиям. Необходимо обеспечить более четкое представление о возможностях имеющихся средств программного обеспечения и путях их оптимального использования. Для укрепления управленческого потенциала, подотчетности и транспарентности правительствам может быть оказана техническая помощь в деле модернизации информационных технологий, используемых ими в контексте управления государственными финансами. Создание международной информационно-справочной службы, услугами которой могли бы пользоваться государства-члены, в значительной степени помогло бы решать вопросы, касающиеся приоритетов, и вопросы практического характера и находить решения проблемам.

58. В распоряжение правительств следует предоставить экспертов для оказания им помощи в определении того, какие средства программного обеспечения и аппаратные средства им требуются. За счет использования адресных страниц в сети "Интернет", технических публикаций и регулярно рассылаемых материалов, включая справочную информацию, рассылаемую по электронной почте, можно получать подробные сведения об имеющихся ресурсах и опыте других стран. По мере возможности следует освещать примеры оптимальной практики для ее углубленного анализа и возможного применения в других странах. Точно так же для работников законодательных и директивных органов можно организовать программы профессиональной подготовки высокого уровня, направленные на совершенствование их технических навыков в контексте бюджетного процесса, особенно в контексте их взаимодействия с представителями структур исполнительной власти.

59. Организации Объединенных Наций следует содействовать развитию регионального обмена информацией между местными и провинциальными органами управления, в частности посредством проведения силами Организации Объединенных Наций практикумов и семинаров для работников провинциальных органов управления, а также посредством фактического привлечения занимающихся управлением и финансовой деятельностью должностных лиц к участию в составлении бюджетов в рамках учебных программ и моделирования. Через Организацию Объединенных Наций следует распространять информацию об успешных программах стимулирования перехода предпринимателей из неформального сектора в сектор мелких предприятий и обмениваться такой информацией с другими развивающимися странами. Точно так же государствам-членам следует обмениваться информацией об эффективных системах надзора со стороны законодательных органов, особенно надзора за финансовой деятельностью административных структур. Кроме того, Организация Объединенных Наций может оказать правительствам помощь в разработке систем внутренней и внешней ревизии управленческой деятельности. Содействие может быть также оказано в создании механизмов уведомления правительствами граждан о бюджетных решениях и их результатах. Для выяснения мнений граждан о том, как они оценивают работу органов государственного управления, и о том, как, по их мнению, можно повысить ее эффективность, можно проводить соответствующие опросы. В качестве примеров можно было бы использовать успешный экспериментальный опыт различных стран.

VI. НОВЫЕ УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ГЛОБАЛЬНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ

60. В ходе проведенных Группой экспертов обсуждений как на пленарных заседаниях, так и в рамках дискуссий в группах удивительно часто затрагивались отдельные темы. Они указывают на наличие ряда крупных общих проблем и существование насущной необходимости принятия мер в целях их решения. Одна из четко обозначившихся тем была связана с необходимостью

перестройки государственных структур, частично вытекающей из необходимости недопущения чрезмерной пассивности, с одной стороны, и тотального контроля – с другой, и частично – из необходимости реагировать на преобладающие новые тенденции. Одной из таких прослеживающихся тенденций является глобализация, которая набирает силу и быстро изменяет порядок функционирования рынков. Другой тенденцией является поступательное развитие науки и техники, под влиянием которого непрерывно преобразуются методы производства и оказания услуг, системы транспорта и связи и информационные системы. Еще одной тенденцией является формирование активного гражданского общества, выступающего в качестве одного из партнеров в решении вопросов государственного управления, связанных как с внутригосударственными делами, так и с международными отношениями. В свете этих новых тенденций представляется, что старые бюрократические структуры, осуществляющие контрольные и властные функции, потеряли свою эффективность. В ряде районов мира деbüroкратизация сопровождается отказом от моделей государственного управления, характерных для закрытого общества. В результате этого возникают новые подходы к управлению, основанные на открытости, инициативе, разнообразии и частом взаимодействии с многочисленными заинтересованными сторонами, представляющими как частный сектор, так и добровольные, некоммерческие объединения и группы гражданского общества.

61. На смену государству, которое до совсем недавнего времени не только участвовало в непосредственном производстве товаров и услуг, но и во многих случаях монополизировало всю производственную деятельность, постепенно приходит государство, которое, осуществляя общее руководство и координацию, отводит главную роль частной инициативе и рыночным силам. В усилиях по достижению целей экономического и социального развития такое государство активно стремится к установлению партнерских отношений с деловыми кругами и неправительственными организациями. Деконцентрация и децентрализация функций и полномочий рассматриваются как ответ на повсеместно выдвигаемые гражданами и потребителями требования предоставить им самостоятельность и возможность принимать решения по своему собственному усмотрению таким образом, чтобы это укрепляло демократические принципы государственного управления и способствовало повышению экономической активности. Вместе с тем опыт показывает, что децентрализация также сопряжена с проблемами. Проблемы в этой связи возникают в первую очередь при отсутствии четко сформулированных, понятных и надлежащим образом соблюдаемых законов, а также в условиях острой дефицитности ресурсов. Децентрализация должна также сочетаться с мерами, гарантирующими прозрачность и подотчетность в рамках государственного управления и административной деятельности. В ходе обсуждений в рамках Группы экспертов неоднократно говорилось о решающем значении демократии, прозрачности и подотчетности в деятельности всех государственных и частных, национальных и международных учреждений, что совпадало с позицией по этому вопросу, которая была изложена в резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи (пункты 5 и 6), принятой на ее возобновленной сессии в апреле 1996 года. Как отмечалось в этой резолюции, демократия, прозрачность и подотчетность "представляют собой необходимые предпосылки социального развития, ориентированного на человеческий фактор".

62. Близкая этой позиции мысль, звучавшая в ходе обсуждений, касалась необходимости остановить и повернуть вспять очень опасную тенденцию, которая в последнее десятилетие привела к значительному расширению разрыва между "имущими" и "неимущими" как на национальном, так и на международном уровне. Увеличивается не только степень неравенства, но и масштабы нищеты и уровень безработицы со всеми сопутствующими признаками маргинализации, социальной изолированности и отчуждения находящихся в неблагоприятном положении крупных групп населения. В отличие от теоретических взглядов, преобладавших в 80-е годы, в рамках нынешних концепций делается упор на преимущества, связанные с созданием социального капитала. Это свидетельствует о признании того, что отдача от инвестиций в людские ресурсы во многих случаях значительно превышает отдачу от инвестиций в физический капитал и что здоровое, образованное и демократическое общество является наиболее важным фактором

экономического развития. Становится очевидно, что государством, способным решать сложные социальные проблемы, расширить участие населения в общественной жизни, гарантировать правопорядок, соблюдение процессуальных норм и норм материального права и уважение прав человека, является государство, которое, говоря словами из резолюции 50/225, "поощряет социальную справедливость, обеспечивает всеобщий доступ к качественным услугам и производительному капиталу и создает благоприятные условия для устойчивого развития, ориентированного на человеческий фактор". Такое государство не может быть пассивным или играть сведенную к минимуму роль. Напротив, оно выступает в качестве защитника интересов неимущих слоев населения и будущих поколений, поскольку ни те, ни другие не имеют возможности влиять на происходящие события. Сильное, принимающее упреждающие меры государство осуществляет стратегическое вмешательство путем создания условий, способствующих успеху конструктивных усилий в интересах ориентированного на удовлетворение потребностей людей роста. Отнюдь не стремясь заменить собой или подавить частную инициативу, оно обеспечивает надлежащие стимулы и вмешивается для прекращения неэффективной, незаконной или дискриминационной практики, которой могут заниматься отдельные группы в ущерб другим группам и обществу в целом, и для исправления положения.

63. Необходимость превращения государства в мощную, способную решать стратегические задачи структуру, не влечет за собой необходимость создавать громоздкий государственный аппарат и, как показало Совецание, не противоречит целям осуществляемых в настоящее время в ряде районов мира реформ, направленных на ограничение сферы деятельности государства и сокращение государственных расходов. Вместе с тем не следует забывать, что в ряде стран процесс становления государства еще не завершен. Хотя меры, призванные углубить понимание необходимости рационального использования средств на цели государственного управления и повысить эффективность и продуктивность последнего насущно необходимы, их следует принимать таким образом, чтобы при этом обеспечивалось наращивание потенциала с качественной точки зрения. Требуемыми качествами, представляющими собой основу для преобразования государства в мощную структуру, являются компетентность, принципиальность, способность вести за собой, инициативность и наличие знаний и навыков для организации взаимодействия. Государственная служба с сокращенным аппаратом может и должна быть укреплена с точки зрения повышения как степени добросовестности, так и степени компетентности. Для того чтобы оказывать руководителям правительства содействие в выполнении их стратегических функций и вносить вклад в общее дело, государственной службе требуются высококвалифицированные аналитики, знающие свое дело работники управленческого звена и специалисты по связям с общественностью, а также преданные своему делу эксперты и вспомогательный персонал. Это, в свою очередь, подчеркивает важность наличия структур и политики, которые абсолютно необходимы для привлечения, удержания, обеспечения профессионального роста и мотивации достаточного по численности контингента таких сотрудников. В резолюции 50/225 (пункт 7) Генеральная Ассамблея также особо отметила значение таких мер.

64. Укрепление потенциала, которое требуется обеспечить в развивающихся странах и на настоятельную необходимость которого указывает Генеральная Ассамблея, можно рассматривать как совокупный результат двух взаимодополняющих видов деятельности, а именно: деятельности по созданию организационного потенциала, которая представляет собой разработку, совершенствование и обеспечение функционирования и развития надлежащих структур и процессов, а также деятельности по развитию людских ресурсов, включая образование и профессиональную подготовку без отрыва от основной работы, без которой никакое общество или организация не могут успешно конкурировать на мировом рынке. О том, что деятельность в области образования и профессиональной подготовки, получающая достаточную поддержку в контексте надлежащих политических рамок, может также использоваться для повышения уровня добросовестности сотрудников гражданской службы и их стимулирования, неоднократно говорилось в ходе

проводившихся Группой экспертов обсуждений. В рамках дискуссий отмечалось, что работа в органах государственного управления предполагает наличие целого ряда человеческих качеств, которые не требуются в таком сочетании для работы в любых других учреждениях социальной сферы. Они включают честность, объективность, заботливость, дисциплинированность, правдивость, чуткость, отзывчивость, способность к состраданию и самоотверженное чувство долга. Служение обществу в этом смысле являет собой пример главнейших, наиболее универсальных добродетелей. Коррупция представляет собой не только практику, противоречащую провозглашенным этическим нормам, но и злоупотребление доверием со стороны общества. Она также извращает характер и цели государственной политики в целом, способствует растрачиванию дефицитных финансовых ресурсов и серьезным образом подрывает доверие к демократической форме правления, ее легитимность и эффективность.

65. Что касается управления финансами, то сложность реформы усугубляется факторами, обуславливаемыми неустойчивостью общей обстановки. Органы, занимающиеся разработкой финансовой политики, и административные структуры в развивающихся странах и странах с переходной экономикой работают в условиях политических изменений, которые сами по себе порождают неопределенность перспектив. Одной из ключевых задач в этих странах является действенное обеспечение осведомленности населения о проводимой правительством экономической политике. Эту задачу необходимо решать за счет привлечения общественности к участию в обсуждении программ и вопросов функционирования систем управления государственными финансами. Гражданское общество должно активно участвовать как в разработке политики, так и в ее проведении в жизнь. Доверие гражданского общества к проводимой политике и существующим механизмам необходимо повышать за счет действенного и гласного принятия мер по обеспечению контроля путем укрепления ревизорских функций, что выступало бы для всех в качестве гарантии обеспечения требуемой степени транспарентности и подотчетности.

66. С развитием частного сектора возможности трудоустройства для немногих действительно одаренных людей расширились, в результате чего государственному сектору стало более трудно находить высококвалифицированных специалистов для найма на работу. Аналогичным образом компьютеризация устранила необходимость выполнения значительной части тяжелой и нудной работы и стимулировала разработку систем, деятельность по информационному управлению, совершенствование технических навыков и развитие аналитических способностей. Это явление обусловило настоятельную необходимость осуществления крупномасштабных информационных и учебных программ для государственных служащих на всех уровнях, включая должностных лиц на выборных должностях. Необходимость эффективного принятия решений в изменяющихся условиях требует от всех правительств увеличения объема их инвестиций в интеллектуальный капитал. В первую очередь это связано с необходимостью принятия разумных решений о распределении дефицитных ресурсов в процессе составления бюджета. Точно так же необходимо, чтобы политика в области мобилизации ресурсов строилась на принципах обеспечения широкого охвата и справедливости и способствовала обеспечению долгосрочного экономического и социального развития на основе ресурсов из внутренних источников и сбережений.

67. В числе вопросов, обсуждавшихся на тринадцатом Совещании экспертов, повышенное внимание было уделено вопросам, касающимся укрепления основ демократической формы правления, повышения качества государственного управления и расширения участия граждан в управлении государственными делами. В соответствии с общей направленностью рекомендаций, вынесенных Генеральной Ассамблеей на ее возобновленной сессии, этим вопросам также уделяется все более широкое внимание в рамках утвержденных мероприятий Отдела по вопросам управления, государственной администрации и финансов Секретариата Организации Объединенных Наций. Разработанная с учетом потребностей развивающихся стран и стран с переходной экономикой, Программа Организации Объединенных Наций в области государственно-административной

деятельности и финансов в настоящее время предусматривает осуществление мероприятий в области создания потенциала в интересах как государственных служб, так и гражданского общества, т.е. частного сектора и неправительственных организаций. По широте спектра оказываемых услуг и круга удовлетворяемых потребностей эта программа беспрецедентно многопланова. Вместе с тем участники Совещания выразили мнение о том, что Программу следует укрепить, а также сделать особый акцент на ее стратегической роли в оказании развивающимся странам содействия посредством предоставления консультационных услуг по вопросам разработки политики и управления, предоставления им информации и обеспечения профессиональной подготовки. При оказании консультационных услуг можно все более широко использовать имеющиеся информационные технологии и обеспечивать доступ к таким услугам "в интерактивном режиме". Эта перспектива открывает для Отдела целый ряд новых возможностей.

VII. ОБЗОР ПРОГРАММЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФИНАНСОВ

68. На рассмотрение участников Совещания был представлен документ "Review of the United Nations Programme on Public Administration and Finance" ("Обзор программы Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов") (ST/SG/AC.6/1997/CRP.4 от 27 мая 1997 года) и приложения к нему, касающиеся подпрограммы 8.1 "Государственное управление и управление развитием" среднесрочного плана на период 1998-2001 годов и предлагаемой программы работы по разделу 10 предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов. Участники Совещания рассмотрели вопрос об осуществлении программы в период после проведения последнего Совещания Группы экспертов. Программа работы была рассмотрена в свете ряда директивных решений Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи, в частности резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи о государственном управлении и развитии. Участники Совещания также приняли к сведению недавнее решение Генерального секретаря об объединении всех подразделений, занимающихся в Центральных учреждениях социально-экономическими вопросами, в один департамент и решение Административного комитета по координации (АКК) рассматривать возобновленную пятидесятую сессию Генеральной Ассамблеи в качестве одной из всемирных конференций, решения которой система Организации Объединенных Наций будет осуществлять в рамках согласованных последующих мероприятий. И наконец, участники Совещания провели обзор среднесрочного плана на период 1998-2001 годов и предлагаемого бюджета по программам на период 1998-1999 годов в свете результатов обсуждения ими общей темы "Новый подход к роли государства в области социально-экономического развития и преобразований".

69. Участники Совещания подчеркнули важное значение Программы в области государственно-административной деятельности и финансов в контексте деятельности социально-экономического сектора Организации Объединенных Наций. Они подтвердили, что вопросы, касающиеся государственного управления, роли государства, повышения эффективности деятельности государственного сектора и управления финансами и повышения роли государства как инструмента, способствующего развитию частного сектора и гражданского общества, занимают центральное место в стратегиях развития большинства стран мира. Поэтому на Совещании был сделан вывод о том, что Организация Объединенных Наций в рамках своей информационно-пропагандистской деятельности должна играть активную роль, помогая правительствам разрабатывать надлежащие стратегии в этой сфере. Участники Совещания признали, что основными целями Программы в области государственно-административной деятельности и финансов должны быть:

a) поддержка связанных с разработкой политики процессов непрерывного характера и специальных мероприятий, направленных на разработку комплексных стратегий решения возникающих проблем;

b) основное секретариатское обслуживание и поддержка межправительственных органов, занимающихся вопросами государственного управления, администрации и государственных финансов;

c) поощрение и контроль за осуществлением и координация последующей деятельности по выполнению задач, поставленных Генеральной Ассамблеей в резолюции 50/225;

d) обеспечение учета аспекта государственного управления и административной деятельности в проводимых Организацией на глобальном, региональном и национальном уровнях мероприятиях с целью содействовать сохранению и укреплению международного мира и безопасности и посткризисному восстановлению;

e) анализ новых тенденций и проблем в области государственно-административной деятельности и финансов;

f) поощрение глобальных и коллективных подходов, а также страновых стратегий, направленных на решение проблем, связанных с государственным управлением, созданием институциональной базы и укреплением управленческого потенциала, в интересах экономического и социального развития;

g) обеспечение форума для обмена информацией и опытом между правительствами, межправительственными и неправительственными организациями;

h) оказание консультационных услуг и технического содействия развивающимся странам в области государственного управления, государственно-административной деятельности и финансов;

i) помощь в реализации глобальных концепций, стратегий и программ на страновом уровне, а также обеспечение обратной связи - учета извлеченных уроков и опыта, накопленного на страновом уровне, при разработке глобальной стратегии;

j) поддержка усилий государств-членов, особенно развивающихся стран и стран с переходной экономикой, по укреплению ими своего потенциала в области разработки и осуществления программ и стратегий развития и управления ими;

k) оказание Генеральному секретарю поддержки в деле обеспечения большей согласованности и скоординированности соответствующей политики как в рамках Организации Объединенных Наций, так и всей системы Организации Объединенных Наций;

l) обеспечение взаимодействия между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом в вышеперечисленных областях деятельности;

m) повышение степени информированности о результатах соответствующей деятельности Организации Объединенных Наций, включая доступ к электронной информации Организации Объединенных Наций.

70. К Секретариату была обращена просьба выбрать выводы и рекомендации из отчетов о работе Совещания и учесть их при пересмотре среднесрочного плана на период 1998-2001 годов,

внесении изменений в описательную часть предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов, и подготовке документации к четырнадцатому совещанию Группы экспертов Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов. Участники Совещания также приняли к сведению информацию о ходе осуществления Программы и выразили полное удовлетворение в связи с тем, что Секретариат добился больших и лучших результатов, чем это предусматривалось первоначальными планами. Особо высоко был оценен ряд мероприятий, проведенных в рамках подготовки к возобновленной пятидесятой сессии. На Совещании была подчеркнута необходимость обеспечения надлежащей увязки деятельности с региональными инициативами, с тем чтобы глобальные и региональные программы носили взаимоукрепляющий характер.

71. На рассмотрение участников Совещания был представлен документ, озаглавленный "Осуществление идеи информационно-справочного центра в рамках программы Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов" (ST/SG/AC.6/1997/L.10). Информационно-справочный центр служил бы центром обмена данными, способствующим распространению опыта, результатов научных исследований, сведений о наиболее актуальных проблемах и идеях в области государственно-административной деятельности и финансов среди государств-членов и между ними. Действуя под управлением Отдела, этот центр, используя современную информационную технологию и такие инструменты, как "Интернет" и "Всемирная паутина", предоставлял бы доступ к документам Организации Объединенных Наций, касающимся Программы в области государственно-административной деятельности и финансов; обеспечивал удобный для пользователей доступ к внешней информации, результатам исследований по актуальным проблемам и наиболее эффективным методам работы; обеспечивал связь с региональными комиссиями, другими организациями и государственными учреждениями государств-членов; проводил периодические "интерактивные конференции" и оказывал помощь в предоставлении консультационных услуг и технической поддержки. Группа экспертов одобрила идею создания такого центра в рамках существующих программ, финансируемых за счет регулярного бюджета, но отметила необходимость изучения механизмов внебюджетного финансирования. Участники Совещания рекомендовали, чтобы в рамках деятельности информационно-справочного центра повышенное внимание было уделено тем областям, в которых уже идет работа по реализации инициатив, в частности инициатив, связанных с децентрализацией и управлением на местном уровне. Они далее рекомендовали Организации Объединенных Наций учитывать необходимость умелого управления базами данных, с тем чтобы являющаяся предметом обмена и предоставляемая информационно-справочным центром информация была актуальной и своевременной для пользователей, и не допускать информационного перенапряжения, что снизило бы эффективность работы.

72. Участники Совещания приняли к сведению предложения Генерального секретаря о реорганизации социально-экономических секторов Секретариата Организации Объединенных Наций и его намерение обеспечить четкое разделение труда, устранить дублирование, добиться большей последовательности и слаженности в деятельности, осуществляемой в социально-экономической сфере, в том числе в области государственно-административной деятельности и финансов. Они приняли к сведению уже существующие эффективные механизмы сотрудничества с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, в частности с Экономической комиссией для Африки и Программой развития Организации Объединенных Наций, а также с бреттон-вудскими учреждениями. Они рекомендовали развивать такое сотрудничество и обеспечивать четкое разделение труда, а также принять в рамках программы Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов особые меры к тому, чтобы инициативы, совещания и конференции, связанные с вопросами, охваченными в резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи, стали неотъемлемой частью механизма разработки политики, используемого Генеральной Ассамблеей. Участники Совещания также

приняли к сведению намерение Генерального секретаря направить средства, сэкономленные в результате сокращения административных расходов Организации, на финансирование деятельности в целях развития. С учетом вопросов, поднятых Генеральной Ассамблеей в резолюции 50/225, они настоятельно рекомендовали серьезно рассмотреть возможность направления части этих средств на осуществление Программы Организации Объединенных Наций в области государственно-административной деятельности и финансов, с тем чтобы укрепить ее потенциал в плане осуществления резолюции 50/225, и в частности положений ее пункта 13.

VIII. ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ, ВЫНЕСЕННЫХ ЭКСПЕРТАМИ НА ИХ ТРИНАДЦАТОМ СОВЕЩАНИИ

73. Состоявшиеся в ходе Совещания обсуждения носили углубленный характер, и в докладе были хорошо проанализированы различные поднятые вопросы. На Совещании был вынесен ряд рекомендаций в отношении принятия практических мер на национальном и международном уровнях. Ответственность за принятие мер на национальном уровне несут государства-члены. Совет, возможно, пожелает обратить внимание государств-членов на эти рекомендации.

74. На Совещании была подчеркнута необходимость того, чтобы Организация Объединенных Наций продолжала проводить на уровне директивных органов обсуждения вопросов, касающихся государственного управления, роли государства, повышения эффективности деятельности государственного сектора, управления государственными финансами и повышения роли государства как инструмента, способствующего развитию частного сектора и гражданского общества, поскольку эти вопросы занимают центральное место в стратегиях развития большинства стран мира. В рамках большинства рекомендаций подчеркивалась необходимость того, чтобы Секретариат Организации Объединенных Наций активно способствовал обмену информацией и опытом в вышеупомянутых областях с особым упором на сотрудничество Юг-Юг. В них также особо отмечалась необходимость содействовать применению глобальных и коллективных подходов к решению этих вопросов и особая роль, которую должна играть Организация Объединенных Наций в деле разработки на основе этих подходов конкретных страновых программ. Участники Совещания решительно поддержали идею создания Секретариатом информационно-справочного центра для предоставления развивающимся странам и странам с переходной экономикой различных данных в электронной форме, информации о передовом опыте и консультационных услуг. Участники Совещания также обратились к Секретариату с просьбой ускорить его работу по осуществлению резолюции 50/225, особенно положений ее пункта 13.

75. Участники Совещания рекомендовали созвать четырнадцатое совещание в мае 1998 года, с тем чтобы рассмотреть на нем прогресс, достигнутый в деле осуществления вышеупомянутой резолюции, и внести вклад в подготовку доклада Генерального секретаря о государственно-административной деятельности и развитии, подлежащего представлению Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят третьей сессии. В связи с этой рекомендацией Генеральный секретарь принял меры для того, чтобы четырнадцатое совещание экспертов состоялось в мае 1998 года, при условии утверждения этого решения Экономическим и Социальным Советом. Ассигнования на проведение этого совещания были предусмотрены в представленном Генеральным секретарем предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов.
