



**Группа экспертов по программе Организации
Объединенных Наций в области государственного
управления и финансов****Пятнадцатая сессия**

8–12 мая 2000 года

**Институциональные меры в связи с процессом
глобализации****Доклад, подготовленный Секретариатом****Введение**

В начале двадцать первого столетия глобализация представляет собой процесс установления все более тесной взаимосвязи между народами и их правительствами в самых различных областях: экономической, социальной, культурной, политической и в области обмена информацией. В ходе процесса глобализации более заметную роль начинают играть транснациональные инициативы и предпринимательство при одновременном ослаблении функций правительственных учреждений на национальном уровне, которые создаются политическими деятелями для решения намеченных задач. Те правительства, которые пошли по пути анализа неясностей, неопределенности и перемен, судя по всему, «удачно вписались» в процесс глобализации. В таких ориентированных на глобальный подход правительствах создаются или видоизменяются учреждения, призванные быстро оценивать меняющуюся обстановку, содействовать выработке политики и проведению диалога по вопросам политики, ускорять процесс принятия решений, с тем чтобы воспользоваться возникающими возможностями и поступиться краткосрочными выгодами ради создания долгосрочной устойчивой

стратегии. В рамках этих мер выделяется одно перспективное направление: уделение внимания развитию людских ресурсов в рамках все более глобализующегося мира. Таким образом, придерживающиеся глобального подхода правительства содействуют обеспечению образования, призванного стимулировать творческое начало, здравоохранения, способного поддерживать процесс активного мышления, возможностей в области занятости, поощряющих изобретательность и новаторство, и мер по созданию условий, для того, чтобы люди «работали ради жизни» и «жили так, чтобы содействовать устойчивому глобальному развитию». В отличие от других докладов, основное внимание в которых уделяется управлению людскими ресурсами и стимулированию управленческих нововведений, настоящий доклад посвящен изучению характера учреждений, в рамках которых люди работают и содействовать процессу всестороннего развития человеческого потенциала.

Предпринимают ли правительства конкретные действия по созданию учреждений, применяющих методы и информацию, имеющиеся на транснациональном и предпринимательском уровнях? Иными словами, способны ли национальные учреждения использовать энергию

циркулирующих в глобальных масштабах идей, а также энергию отдельных лиц, которые хотят быть полезными и внести свой продуктивный вклад? Готовы ли политические учреждения на национальном уровне прислушаться к выводам и предложениям технических учреждений и апробировать технические стратегии, которые могли бы создать положительный эффект взаимодействия в той или иной стране? Позволяет ли структура учреждений национального уровня информировать граждан с возникающими идеями и поддерживать предпринимательскую деятельность? Организуют ли национальные учреждения свою деятельность таким образом, чтобы учитывать все более усложняющиеся потребности, или, иными словами, прислушиваются ли они к мнению своих граждан? Создают ли национальные учреждения «нишу» на случай возникновения мощных организаций частного сектора и активных организаций гражданского общества? Во все более глобализующемся мире высококвалифицированных трудящихся успешно действующие национальные учреждения взяли на себя от имени своих обществ задачу изучения глобальных процессов, экспериментирования с приемлемыми стратегиями, подготовки своих граждан к тому, чтобы стать носителями знаний, и ориентации своего общества не на прошлое, а на будущее.

В настоящем докладе обсуждаются четыре общих проблемы:

- каким образом глобализация влияет на национальные учреждения в области управления;
- каким образом правительства решают проблемы, возникающие в процессе глобализации, как в теоретическом, так и в практическом плане;
- какие уроки можно извлечь из положительного и отрицательного опыта;
- какие стратегии можно рекомендовать для использования возможностей и решения дилемм, связанных с процессом глобализации.

В ходе проведения многочисленных дискуссий в рамках системы Организации Объединенных Наций было установлено различие между «правлением» и «рациональным управлением». «Правление» обычно относится к области

национальных политических и административных механизмов, создаваемых для разработки политики и реализации решений. В течение первой половины XX века роль правления расширялась и сужалась в силу необходимости и под влиянием самых различных факторов. Появление концепции «рационального управления» отражает возросшее признание того, что основополагающие установки и решения в обществах определяются не только национальными механизмами, но и частным сектором и организациями гражданского общества. Более того, взаимосвязь между правительством, деловыми кругами и гражданами является в настоящее время одной из актуальнейших тем на глобальных, региональных и национальных конференциях. «Рациональное управление» можно также определить как осуществление полномочий в политической, экономической и административной сферах управления делами страны на всех уровнях. Рациональное управление включает сложные механизмы, процессы и учреждения, через которые граждане выражают свои интересы, улаживают разногласия, осуществляют свои законные права и выполняют обязательства.

Согласно этому определению «учреждения рационального управления» включают официальные правительственные органы, в том числе законодательные, судебные, исполнительные, а также конституции, законы, положения, нормы и системы, в рамках которых они действуют. Однако под это определение подпадают и неправительственные организации, например профессиональные организации, группы, занимающиеся определенным видом деятельности, такие, как торговые палаты, и различные социальные группы, которые связывают этнические и религиозные узы. Это более широкое определение рационального управления затрагивает вопросы взаимодействия между правительственными и неправительственными органами, которые через свои официальные и неофициальные структуры совместно разрабатывают государственную политику и программы. Более того, это более широкое определение рационального управления подчеркивает роль взаимоотношений национальных органов с органами местного управления и администрации, с международными организациями, в том числе межправительственными органами, в состав которых входят государства-члены, а также с самыми разнообразными международными

неправительственными организациями, которые возникли и возникают в различных областях деятельности. Примечательно, что национальные правительства, в большей мере ориентирующиеся на глобальный подход, принимают активное участие в работе межправительственных, неправительственных и наднациональных организаций. Более того, определение «принадлежности» расширилось и охватывает все виды и типы организаций, которые люди создают, в которые они вступают или с которыми они связаны. Ориентирующиеся на глобальный подход национальные правительства рассматривают такой плюрализм не как угрозу, а скорее как процесс консолидации, благодаря которому перед их гражданами раскрываются все более широкие перспективы и поле деятельности.

I. Воздействие глобализации на национальные учреждения в области рационального управления

Наиболее важной характерной чертой глобализации на пороге нового тысячелетия являются темпы происходящих перемен и их далеко идущие последствия. Национальные учреждения в области управления сталкиваются с динамичными трансформациями на глобальном уровне и на уровне жизни граждан. Правительства, которые не в состоянии соответствующим образом распознать эти изменения и отреагировать на них, обречены постоянно «плестись в хвосте» этого процесса перемен. Способность воспринять изменения определяется готовностью к разнообразию, уверенностью в условиях неопределенности и оптимизмом относительно перспектив на будущее. Ориентирующиеся на глобальный подход руководители стремятся создавать учреждения, которые способны реализовать эти принципы и готовить граждан к участию в возникающих аспектах глобализации, привлекая одновременно глобальные силы для участия в процессе национального развития. Стратегическое участие как международных организаций, так и объединений граждан позволяет той или иной стране решать проблемы, возникающие в процессе глобализации, и даже процветать в этих условиях.

Одной из важнейших характерных черт глобального мира в 2000 году является международная рыночная экономика. После свертывания бывшей административно-командной экономической системы, относительной неудачи коммунистической модели развития в конце XX века, а затем и отказа от политической двухполюсности вокруг вопроса о целесообразности рыночной экономики формируется глобальный консенсус. Теоретически рыночная экономика способствует наиболее эффективному использованию ресурсов. При поддержке международных финансовых учреждений и прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и с применением методов рыночной экономики для определения инвестиционных целей большинство правительств сочли целесообразным создание учреждений и налаживание взаимосвязей в поддержку рыночной экономики. Некоторые правительства и многие общества с готовностью влились в глобальную экономику; другие колеблются по самым различным причинам социально-культурного и религиозного характера. Получает распространение тенденция, в соответствии с которой многие правительства пытаются построить «капитализм с человеческим лицом» на основе сочетания рыночной экономики с предоставлением услуг в социальной сфере, таких, как образование, здравоохранение и пенсионное обеспечение.

Второй аспект глобализации связан с информационной технологией. Компьютеры ускоряют темпы всех видов технологических изменений. Компьютеры способствуют также обмену информацией как в качественном, так и в количественном отношении. Эта информация может быть полезной для экономического прогресса, однако иногда причиняет ущерб социальным ценностям. Понимая это, многие правительства в максимальной степени используют всепроникающий Интернет, укрепляя одновременно традиционные социально-культурные и религиозные ценности. Все эти усилия, осуществляемые как с энтузиазмом, так и с неохотой, требуют серьезного внимания к созданию соответствующих национальных учреждений. Строительство инфраструктуры, разработка политики, подготовка кадров и формирование правовых основ происходят головокружительными темпами. Те правительства, которые отстают от

процесса создания этих учреждений, сталкиваются с тем, что открывающиеся на частной основе «кафе Интернет» предоставляют гражданам возможность напрямую следить за социально-экономическими тенденциями. Поскольку такие коммерческие «кафе» с выходом в Интернет доступны прежде всего для более богатых граждан, правительства, стремящиеся к обеспечению равенства и самого широкого участия в процессе развития, открывают практически бесплатный доступ к Интернету через терминалы, размещаемые в публичных библиотеках, торговых центрах и административных зданиях. Чем более широкие возможности открываются для граждан в плане их глобального взаимодействия, тем большее число этих граждан может принимать участие в национальных усилиях по подключению к деятельности на глобальном уровне.

ПИИ в сочетании с современной технологией, включая информационные обмены через Интернет, рассматриваются в качестве «движущей силы роста». В условиях открытой экономики, где рынки труда, капитала и иностранной валюты не искажаются внеэкономическими факторами, развитие, определяемое частным сектором, предположительно приводит к созданию рабочих мест и развитию человеческого потенциала. Эта экономическая теория заметно повлияла на сферу управления и способствовала тому, что государства отказались от права собственности и осуществляют в экономике лишь функции регулирования и содействия. Функция содействия предусматривает создание стабильного политического климата, принятие регламентационных мер, благоприятных для рынка, создание последовательной и справедливой правовой базы и рационализацию государственных функций. В литературе неоднократно встречаются ссылки на глобализацию как на фактор, способствующий проведению институциональных реформ в экономическом и финансовом секторах, с тем чтобы обеспечить бюджетную дисциплину, необходимую для экономической конкуренции и роста.

Помимо экономики глобализация затрагивает социальные ценности и деятельность в социальной сфере. Население и общества организуются в поддержку «глобального общежития», в то время как другие создают движения в защиту конкретных социально-культурных и религиозных ценностей.

Интернет, который становится доступным для все более широкого круга обществ, позволяет обеспечивать недорогостоящую и быструю связь и широкомасштабное распространение информации. С точки зрения реализации методов рационального управления на практике относительно низкая стоимость информационной технологии может способствовать упрощению многочисленных правительственных процессов и существенно повысить эффективность работы даже не оснащенных современным оборудованием местных органов самоуправления. В то же время информация стала настолько доступной, что граждане практически на всех уровнях общества во многих районах мира узнают о своих правах, заявляют о своих требованиях и пытаются оказывать более заметное влияние. Вследствие этого они объединяются на местном, национальном и глобальном уровнях и требуют улучшения своего положения, повышения уровня услуг и более высоких стандартов поведения от своих правительств. Появление глобальных организаций гражданского общества идет параллельно с формированием многих элементов глобальной экономики. Более того, транснациональные неправительственные организации приобрели влияние в своих соответствующих сферах интересов, точно так же, как транснациональные корпорации имеют заметный вес во многих секторах и многих регионах.

В условиях глобализованной экономики роль государства не только не ослабляется и не утрачивает своего значения, но и становится все более важной с точки зрения создания благоприятных условий для частного сектора и осуществления правительственной деятельности как можно более эффективным образом, с тем чтобы направлять скудные ресурсы в продуктивный частный сектор и энергичный сектор неправительственных организаций. Ориентирующееся на глобальный подход государство постоянно анализирует окружающую обстановку, свою политику и ее результаты. Для того чтобы достичь соответствующего уровня готовности, правительству необходимо создавать технические учреждения, располагающие доступом к информации, технологии, людским ресурсам, средствам массовой информации и практически ко всем источникам информации и ее интерпретации. В конечном счете эти учреждения обеспечивают

стабильный политический климат, благоприятствующие рыночным структурам, регламентационные меры, последовательную и справедливую правовую базу и рациональное функционирование правительственных структур.

Глобализация влечет за собой самые конкретные последствия для политических, экономических, правовых, социальных и административных учреждений. Например, в политической области наиболее эффективные меры политики разрабатываются на основе различных анализов и открытого обсуждения. В целях содействия анализу и обсуждению правительства создают ряд учреждений, которые связаны друг с другом в процессе разработки политики, наряду с активными и независимыми средствами массовой информации. После открытого обсуждения проблем и альтернатив гражданам и организациям становится понятна политика, меры по ее осуществлению, ее предполагаемые результаты и роль отвечающих за это учреждений. В условиях некоторых политических систем в результате такого обсуждения позиция правительства может показаться нерешительной, однако этот недостаток, как правило, компенсируется более глубоким анализом за счет широкого участия в процессе принятия решений и расширения полномочий граждан в ходе приобщения к этому процессу.

Учреждения в области политики включают законодательные органы и комитеты, «мозговые центры», целевые группы, межминистерские комитеты, группы, создаваемые на базе университетов, общинные семинары и диалоги по вопросам национальной политики. Исследования, дебаты, совместная разработка, осуществление, контроль и оценка в условиях гласности способствуют транспарентности, которая в свою очередь обеспечивает подотчетность. Хотя процесс привлечения учреждений, общественности и средств массовой информации к обсуждению вопросов политики и последующему контролю и оценке имеет свои положительные стороны, подобная практика также характеризуется соблюдением «глобально приемлемых» стандартов. Более того, существует естественная взаимосвязь между местными учреждениями и глобальными тенденциями, которая проявляется в деятельности таких организаций, как международные ассоциации

за свободу прессы, «Международная амнистия» и пресс-клубы.

В экономической области такие институты, как биржи, независимые регламентационные комиссии, планы развития частного сектора, программы в области торговли и инвестиционных гарантий и деятельность по содействию развитию экспорта обеспечивают необходимые условия для внутренних и международных инвесторов, а также способствуют укреплению убежденности в том, что общество серьезно воспринимает рыночную экономику. Кроме того, принятие современного законодательства в области предпринимательской деятельности и создание объективной, оперативной и широко распространенной системы судов свидетельствуют о том, что «национальный деловой сектор занимается делом». Рационализация административных процедур как в повседневной практической деятельности, так и через сеть Интернет является дополнительным признаком того, что данное правительство преследует серьезные намерения и что общество готово к этому.

В социальной сфере возможности для организации и самоорганизации безграничны. Глобализация побуждает правительства создавать инфраструктуру для проведения совещаний и установления связей, а также правовую базу для регистрации некоммерческих организаций и предоставлять социальным группам возможность излагать свои программы и мнения. Еще одним элементом социальной сферы являются органы местного самоуправления, которые в своей наиболее развитой форме представляют собой совершенно отдельный уровень юридических лиц. Хотя меры в социальной области могут быть теоретически ограничены, глобализация побуждает национальные учреждения содействовать поддержанию связей с гражданами, с тем чтобы быть в курсе последних методов, идей и партнерских связей.

Глобализация оказывает неравномерное воздействие на разные страны в зависимости от степени экономической развитости, а также от особенностей политических и социальных условий, в которых формируются такие учреждения. В целом для учреждений, занимающихся вопросами рационального управления в промышленно развитых странах, глобализация означает выход

применяемых в настоящее время рыночных мер за пределы границ. По-прежнему обсуждаются возникающие проблемы, такие, как дочерние предприятия, перемещение отраслей и трудовые ресурсы. Однако широкие возможности таких учреждений по-прежнему позволяют этим странам осуществлять процесс глобализации без серьезных кризисов или проблем, связанных с адаптацией. Кроме того, поскольку учреждения, занимающиеся вопросами рационального управления в промышленно развитых странах, одними из первых пошли по пути глобализации, они в целом располагали и по-прежнему располагают определенными преимуществами в плане выявления и поиска решений возникающих проблем. Многие из развивающихся стран с более высокими и средними доходами и относительно стабильной политической обстановкой постепенно начали адаптироваться к рыночным требованиям ранее намеченного срока. Именно эти страны и выиграли больше всего от процесса глобализации.

В течение второй половины XX века многие страны все еще продолжали предпринимать попытки создания и обеспечения надлежащего функционирования ориентированных на глобальный подход учреждений, занимающихся вопросами рационального управления. Некоторые правительства до сих пор полагаются на принадлежащие государству или находящиеся под государственным контролем предприятия как на движущую силу роста общества. Со временем такие негативные явления, как распыление ресурсов, распад политических систем вследствие постоянных посягательств на легитимность власти и повсеместная коррупция, привели к упадку учреждений, обеспечивающих рациональное управление. Во многих случаях концентрация абсолютной власти одного органа привела к размыванию принципа взаимозависимости и взаимоограничения ветвей власти, которыми обычно характеризуется функционирование системы управления, ориентированной на глобальную экономику. Без транспарентности и связанной с этим подотчетности, которые обеспечиваются за счет открытого обмена информацией о результатах деятельности между ветвями и уровнями правительства, весьма высока вероятность того, что действующий в условиях монополии орган будет склонен принимать безответственные с социальной точки зрения

решения. Такой «единый орган» зачастую препятствует освещению его деятельности гражданским обществом и активными средствами массовой информации, ограничивая тем самым возможность вскрытия фактов коррупции и других неэффективных решений. Гражданская служба с раздутыми за счет протекционизма и семейственности штатами не может обеспечивать и поддерживать те качества, которые необходимы для рационального управления и устойчивого развития. Некоторые страны, не ориентируясь в достаточной мере на глобальный подход, не приступали к созданию даже базовых рыночных структур.

Во многих развивающихся странах учреждения в области управления требуют значительных реформ, с тем чтобы они могли адаптироваться применительно к требованиям глобализации. Во многих развивающихся странах и во многих странах бывшего советского блока необходима полная реорганизация и перестройка учреждений, занимающихся управлением. Начиная с 80-х годов многосторонние финансовые организации, такие, как бреттон-вудские учреждения и региональные банки развития, побудили многие развивающиеся страны осуществлять программы структурной перестройки, которые должны были привести к созданию рыночной экономики. В 90-е годы страны бывшего советского блока также получали помощь в осуществлении таких программ. Эти структурные программы были ориентированы на формирование необходимой правовой и политической базы, а также организационных качеств, необходимых для осуществления программы перестройки. Наряду с этими программами международные учреждения в области развития и двусторонние доноры разрабатывали многочисленные программы реформ и содействовали их осуществлению в целях создания условий, в большей мере способствующих глобальному подходу и формированию рыночных отношений.

II. Пути решения проблем: пересмотр концепций и методов

Глобализация привела к созданию сложного уравнения, состоящего из внешних факторов, способствующих глобализации национальной

экономики, и внутренних сил, стремящихся обеспечить стабильность и социальную защиту. На основе этого уравнения активизировались требования относительно проведения широких институциональных реформ и организационных изменений, необходимых для обеспечения эффективной политики государственного сектора и деятельности по предоставлению услуг. Такая реформа государственных учреждений и государственной службы открывает возможности для сокращения неравенства, обеспечения совместного использования выгод, связанных с развитием, и создания атмосферы доверия и удовлетворенности в обществе.

А. Внутренние меры

Одним из наиболее серьезных последствий глобализации является трансформация традиционной формы бюрократической и государственной администрации в иную, более широкую и целостную концепцию управления с уделением основного внимания взаимодействию государственной администрации с гражданским обществом. Под воздействием внешних факторов и внутренних требований современная государственная администрация уже более не рассматривается как замкнутая в себе система с единообразной организационной структурой, подчиняющейся единому органу, а скорее ориентирована на «общественность», приспособляя организационные модели и процедуры к потребностям конкретных групп населения, с тем чтобы обеспечивать эффективное предоставление услуг. Подобная эволюция означает концептуальное изменение в сторону повышения гибкости, реагирования, активных действий и межсекторальных партнерских связей на основе укрепления транспарентности и подотчетности.

Воздействие глобальных и местных факторов на механизмы национальных правительств предъявляют к последним повышенные требования в плане большей гибкости, оперативности и эффективности в их политике и деятельности. Воздействие глобальных факторов зачастую проявляется через глобальные и региональные совещания, в частности глобальные конференции Организации Объединенных Наций. Воздействие факторов местного значения часто реализуется

через политические процессы и совместные совещания на общинном и национальном уровнях. В ответ на воздействие этих факторов правительства создают более компактные учреждения на директивном уровне путем сокращения числа министерств и ведомств и обеспечения эффективности каждого министерства/ведомства в процессе разработки политики и координации. Страны с большим числом министерств и ведомств, каждое из которых занимается узкой сферой деятельности, сталкиваются с бесконечными трудностями в деле разработки согласованной политики и обеспечения координации и руководства в целях эффективного предоставления услуг. Воздействие глобальных и местных факторов также поощряет применение принципов эффективности в отношении процессов разработки и осуществления политики и способствует тому, что при создании и функционировании министерств и ведомств к чисто техническим критериям не примешиваются такие соображения, как политические воззрения или партийная приверженность.

Ориентирующиеся на глобальный подход правительства признают необходимость поощрения участия всех секторов общества. Такой переход от «закрытой» системы к «открытой» отражает, несомненно, более медленный и сложный переход от авторитарных форм правления к демократическому управлению на основе формирования консенсуса. Растущее влияние глобальных и местных неправительственных организаций привело к тому, что правительства стали в большей степени подвержены критике и даже уязвимы, если они работают неэффективно, и в конечном счете более подотчетны. В то же время некоторые статистические данные свидетельствуют о вызывающем беспокойство росте безработицы, нищеты и этнических конфликтов. Многие правительства усматривают прямую зависимость между развитием на основе равноправия и социальной справедливости и миром и безопасностью. Укрепление безопасности и обеспечение более устойчивого развития не только совместимы, но и необходимы в условиях процессов, происходящих на основе расширения участия и укрепления демократии. Во всем мире наблюдается движение за создание в каждой стране наиболее эффективных учреждений в области

управления, избираемых путем прямых и открытых выборов.

Экономические меры, принимаемые правительствами в связи с глобализацией, ориентированы на устранение противоречий между социальной стабильностью и равенством, с одной стороны, и конкуренцией и экономическим ростом — с другой. Одна из основных функций учреждений в области управления заключается в обеспечении создания и эффективного функционирования в условиях максимальной транспарентности режима регулирования при надлежащем обеспечении разделения полномочий. Для этого требуется солидный технический потенциал. В некоторых случаях меры экономического регулирования повлекли за собой нежелательные последствия, фактически вызвав дезорганизацию рынков. Кроме того, чрезмерная зарегулированность отрицательно сказывается на экономической деятельности. В 70-е и 80-е годы многие промышленно развитые страны занялись осуществлением серьезных и успешных программ дерегулирования в целях содействия рыночной конкуренции и привлечению новых инвестиций. В процессе глобализации многие развивающиеся страны также осуществляют аналогичные программы. В частности, в странах Восточной Европы происходит быстрое свертывание прежних законодательных норм. Однако во многих странах все еще сохраняются самые разнообразные формы регулирования, и для решения достаточно простых вопросов необходимо пройти различные инстанции и собрать немало подписей, что мешает экономике этих стран полностью реализовать свой потенциал.

В. Взаимосвязи на национальном уровне

Воздействие процесса глобализации, включая экономическую интеграцию, бюджетно-финансовую дисциплину и демократические формы правления, вынудили учреждения, занимающиеся вопросами управления, пересмотреть свою роль, которая заключалась в предоставлении разнообразных услуг, и взять на себя функции, связанные со стимулированием, созданием условий, регулированием, формированием консенсуса, посредничеством и ведением переговоров. Как таковая глобализация привела к появлению новых

функций, взаимосвязей и партнерских отношений между правительствами, гражданами и деловыми кругами и характеризуется влиянием общественности на политику и учреждения в области управления. Граждане принимают все более активное участие в процессе принятия решений; функции центральных органов управления децентрализуются до уровня местных органов; правительства устанавливают партнерские взаимоотношения с гражданским обществом и частным сектором в деле осуществления программ и предоставления услуг. К числу многочисленных примеров можно отнести проведение под эгидой правительств консультаций по вопросам национальной политики, программы оказания услуг на местном уровне, советы по выработке совместных решений и другие новые формы партнерских взаимоотношений.

В области предоставления услуг произошли заметные институциональные реформы. В рамках так называемых реформ «нового общественного управления» в промышленно развитых странах проводится оценка предоставления услуг в сопоставлении с наиболее оптимальной практикой, включая стандарты частного сектора. Поставщики услуг поддерживают тесные контакты с гражданским обществом в целом и клиентами в частности в плане изыскания путей совершенствования предоставления услуг. Там, где это возможно, используются рыночные механизмы, с тем чтобы оказывать услуги по конкурентоспособным ценам. Такая практика имеет еще более важное значение в испытывающих нехватку ресурсов развивающихся странах, где весьма высоки предельные издержки. В тех случаях, когда предоставлению услуг препятствует слабая подотчетность в отношении результатов, дополнительные контакты с гражданским обществом обычно помогают обеспечить неформальный контроль над оказанием услуг. Участие общественности позволяет добиться того, чтобы осуществляемые в ее интересах программы не характеризовались низким качеством, вопиющей неэффективностью, расточительством и разбазариванием средств вследствие мошенничества и коррупции. По оценкам, в некоторых странах менее 20 процентов ресурсов попадает в конечном счете к целевым группам населения, в то время как остальное попросту разворовывается. Многие страны начинают

заниматься решением этих проблем путем проведения реформ институциональных структур и гражданской службы в целях повышения подотчетности и транспарентности с помощью таких механизмов, как обратная связь с клиентами, обследования и хартии граждан.

В процессе глобализации перед правительствами и администрациями со всей остротой была поставлена задача создания в своих собственных рамках «разнообразия в управлении». Эта задача возникла вследствие активных требований автономии и политических прав со стороны регионов и общин. С учетом этих внутренних требований относительно более широкого участия в процессе принятия решений правительства разрабатывают стратегии деbüroкратизации, децентрализации и демократизации в качестве средств делегирования полномочий на более низкие уровни управления и среди различных представителей гражданского общества. Весьма важно, что этот процесс предусматривает постепенный переход от закрытых, строго регламентированных формальных административных структур к более быстро реагирующим и гибким формам управления, ориентированным на учет интересов и требований различных групп общества, будь то граждан, частного сектора, других негосударственных структур или особых этнических, региональных или других групп общества.

Децентрализация институтов и процессов центральных органов управления, ответственных за принятие решений, осуществляется правительствами в ответ на требования об обеспечении доступности, подотчетности и оперативности в реагировании, а также широкого участия в определении вопросов, связанных с государственными расходами и разработкой политики. Децентрализация, которую рассматривают в качестве панацеи от всяческих бед, испытываемых государствами, поощряет глубокую «структурную, функциональную и пространственную перестройку государства». Способствуя раздроблению унитарного контроля над государством, она также содействует консолидации на основе дискуссии. Децентрализация несет в себе возможность демонтажа неэффективных и негибких центральных органов и создания новых учреждений, способных

более эффективно регулировать предоставление услуг, осуществлять подготовку кадров, содействовать финансовому развитию, совершенствовать административное управление и устанавливать более тесные связи с гражданами в полном соответствии с требованиями процесса глобализации как на национальном, так и на местном уровнях.

На глобализацию ссылаются как на фактор, способствующий демократизации и одновременно ограничивающий ее. Некоторые правительства стали более демократичными. В 1975 году лишь одна треть стран мира проводила выборы на многопартийной основе по сравнению с 60 процентами сегодня. И «хотя демократия не получила пока повсеместного признания в глазах мировой общественности, демократические формы правления воспринимаются в настоящее время как в целом полезные, если и не всегда правильные». Тенденция к демократии требует от учреждений в области управления активной разработки новых и новаторских механизмов разделения власти (например, местных и региональных органов автономного управления), с тем чтобы предоставить этническим и другим выступающим с соответствующими требованиями группам рамки, в которых они могут излагать свои проблемы. Далее, так называемый демократический императив требует, чтобы правительства создавали учреждения и изыскивали возможности для урегулирования конфликтов, с тем чтобы улаживать возникающие расхождения ненасильственным путем в соответствии с местными традициями и культурой. Меры со стороны правительств способствовали повышенной заинтересованности в создании целого ряда новых учреждений и укреплении существующих структур. К их числу относятся центры по правам человека, институт омбудсмена, комиссии по делам меньшинств, национальные конференции/диалоги, программы наращивания потенциала в законодательной и судебной областях, программы посреднических услуг, предоставляемых через суды и в других формах, учреждения по защите интересов потребителей и другие учреждения, с помощью которых организации гражданского общества выражают свое мнение и влияют на процесс принятия решений.

Однако глобализация принесла с собой и ограничения в отношении демократии. В странах,

находящихся в сложной экономической ситуации, частные и наднациональные факторы воздействия на государства узурпировали у граждан право выбора политических предпочтений и принятия решений. Некоторые правительственные режимы остаются репрессивными и реакционными не только с политической, но и с экономической точки зрения в плане извлечения и накопления экономических благ в руках немногих избранных. Коррупции подвержены также некоторые технократические административные элиты, которые неподотчетны общественности.

С. Транснациональные взаимосвязи

Одним из результатов глобализации стало возникновение самых разнообразных организаций, режимов и факторов влияния, которые изменили характер административного государства перед лицом транснациональных проблем. Наряду с ростом внутренних требований правительства должны реагировать на новые и постоянно растущие факторы внешнего воздействия и не могут уже действовать исключительно на национальном уровне. Эта тенденция имеет далеко идущие последствия для национальных институтов и систем правления, которые вынуждены уступить значительную часть национальных полномочий государства частным и/или наднациональным органам, особенно в экономической сфере. Вследствие этого государства передают значительную часть функций как наднациональным институтам, так и местным органам управления, гражданскому обществу и частному сектору.

Транснациональные учреждения в настоящее время играют решающую роль в самых различных областях, которые раньше были сферой деятельности национальных правительств. Такое вторжение в область «национальных интересов» можно рассматривать как с положительной, так и с отрицательной точки зрения. Межправительственные учреждения способствуют формированию национальных и международных обязательств в отношении согласованных целей, подобных тем, которые выработались на глобальных конференциях Организации Объединенных Наций. Они также способствуют регулированию некоторых видов международной деятельности, обеспечивают соблюдение

международных стандартов и норм и координируют действия международного сообщества. Аналогичным образом глобальные проблемы, такие, как воздух, вода и экологическая деградация, международная преступность, незаконный оборот наркотиков, торговля оружием и коррупция, не знают национальных границ, и их порой легче решать за счет наднациональных мер.

Однако давление со стороны транснациональных органов зачастую таит угрозы для развивающихся стран. В частности, некоторые общества со слабо развитыми институтами не в состоянии противостоять политическому и экономическому воздействию. В чем же заключается решение этой проблемы — в порицании такого международного давления, в попытках ослабить его или же в укреплении национальных институтов, с тем чтобы они могли лучше противостоять транснациональному давлению? Ориентирующиеся на глобальный подход правительства укрепляют свои институты, и когда, как это, например, было во время экономического кризиса в регионах Азии и Латинской Америки, эти правительства научатся определять и укреплять слабые институты, они сумеют перестроить свою экономику. На межправительственном уровне организации системы Организации Объединенных Наций (Всемирный банк, Международный валютный фонд (МВФ), Всемирная торговая организация (ВТО) стали существенными факторами глобализации в процессе проведения переговоров о серьезном изменении норм, лежащих в основе торговли и финансов, а также обеспечения соблюдения требований об их структурной перестройке. Воздействие межправительственных процессов на установление глобальных стандартов или их роль «законодателей норм» возросли. Возникли самые различные межправительственные органы, конференции и организации, которые открыли возможности для обсуждения мировых проблем и задач и формирования консенсуса в отношении новых норм. Например, глобальные конференции Организации Объединенных Наций по вопросам народонаселения, положения женщин, социального развития и окружающей среды оказали влияние на функционирование национальных институтов и содействовали созданию новых учреждений. На правительства оказывается значительное давление, с тем чтобы побудить их присоединиться к новым

международным консенсусам и стандартам. Эти глобальные конференции Организации Объединенных Наций привели к созданию во всем мире национальных правительственных и межправительственных механизмов по содействию улучшению положения женщин; достижению целей устойчивого развития; и обеспечению соблюдения минимальных природоохранных норм. Аналогичным образом глобализация поставила новые задачи в плане совершенствования норм деятельности транснациональных корпораций и применяемых ими стандартов найма рабочей силы в развивающихся странах — области, в которой Международная организация труда (МОТ) и Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) призваны играть активную роль.

Глобализация привела к выработке новой институциональной динамики. Устанавливаются международные и региональные взаимосвязи, определяющиеся интересами и проблемами, а не геополитическими аналогиями. Это привело к формированию различных новых партнерских связей и факторов воздействия на правительства, таких, как мощная сеть международных неправительственных организаций, отстаивающих интересы общественности по широкому кругу вопросов политики (например, наземные мины и вирус иммунодефицита человека/синдром приобретенного иммунодефицита (ВИЧ/СПИД); влиятельные сети секторального взаимодействия между правительственными учреждениями (например, в области предупреждения международной преступности); и независимые органы местного самоуправления и правительственные/частные партнерские связи (такие, как связи между городами и совместные программы экономических инвестиций). В связи с появлением таких сетей и структур одни правительства приветствуют возникновение новых партнерских взаимоотношений, другие сопротивляются международному влиянию.

III. Извлеченные уроки и накопленный опыт

На протяжении веков история различных регионов складывалась совершенно по-разному. В

2000 году глобальное влияние некоторых стран, судя по всему, достигло своего апогея; глобальное влияние других может увеличиваться или ослабляться. В любом случае из опыта правительств, накопленного за последние несколько десятилетий XX века, можно извлечь некоторые уроки. К числу позитивных явлений применительно к учреждениям в области управления можно отнести:

- укрепление роли государственных и негосударственных институтов в деле содействия демократическим формам правления, правам групп и правам человека и свободе прессы;
- более частое проведение выборов политического руководства, а также другие механизмы участия, включая децентрализацию процесса принятия решений (хотя зачастую децентрализация напоминает скорее поверхностное разукрупнение, а не подлинный процесс передачи полномочий общинным органам);
- эволюция гражданской службы, что проявляется в большей ориентации на заслуги при найме и продвижении по службе, а также в учете показателей и достигнутых результатов;
- эволюция государственной бюрократии в направлении коллективного, децентрализованного и ориентированного на учет интересов общественности процесса принятия решений;
- новые и новаторские эксперименты в области установления партнерских связей между государством и частным сектором на эффективной и прочной основе;
- более конструктивное участие государства в экономической деятельности при меньших затратах, содействующее укреплению либерализации и повышению конкурентоспособности;
- межправительственная поддержка укрепления норм и соблюдения стандартов в области прав человека, окружающей среды, вопросов труда и заработной платы и других проблем глобального характера.

Глобализация также привела к появлению нескольких факторов, отрицательно влияющих на процесс управления:

- повышение экономической нестабильности, особенно для уязвимых стран и маргинальных групп в этих странах, способствующее росту безработицы, уменьшению доходов и снижению жизненного уровня, углублению неравенства и неспособности государства распределять блага, создаваемые вследствие процесса глобализации;
- ослабление центральных институтов управления, вызванное непродуманным сокращением числа работников и нехваткой инвестиций, необходимых для развития их конкретных навыков, прежде всего управленческих;
- неэффективные государственные учреждения, которые ограничены в своих возможностях по предоставлению услуг, реализации новых возникающих перед государством задач и разработке стратегий и политики активных действий в новых условиях;
- децентрализация функций и их передача местным административным органам, органам управления и/или местным организациям гражданского общества, не все из которых в состоянии их выполнять.

Глобализация открывает широкие потенциальные возможности для роста, развития человека и политической и экономической безопасности населения. Однако во многих развивающихся странах эти ожидания так и не воплотились в реальность. В некоторых случаях глобализация наоборот способствовала экономической и политической дестабилизации. Ориентирующиеся на глобальный подход правительства создают и/или укрепляют учреждения в области управления, которые необходимы для обеспечения транспарентности и подотчетности в процессе эффективного функционирования государства и его ориентированной на глобальный рынок экономики. От правильности и своевременности принимаемых государством мер будет зависеть, смогут ли развивающиеся страны воспользоваться глобализацией для того, чтобы избавить свое население от нищеты и отсутствия безопасности.

Их успех в значительной мере будет зависеть от тех компонентов принимаемых мер, которые связаны с укреплением учреждений в области управления и институциональных структур.

Ориентирующиеся на глобальный подход правительства взяли на себя функции содействия организации и регулированию частного сектора и гражданского общества. Государство не сможет играть эффективную роль в глобальных условиях XXI века, если его учреждения, гражданская служба, его организации, его руководство — как политическое, так и административное — не будут располагать возможностями по решению задач и выполнению функций, необходимых для того, чтобы подготовить их общества к реальностям XXI века.

Однако претворение политических изменений в административные и экономические реальности требует длительного и постепенного процесса, который начинается с изменения административной культуры. Поручать задачу трансформации тем, кто находится у кормила власти и сам нуждается в трансформации, вдвойне затруднительно. Для этого необходимы, особенно со стороны ключевых политических и административных фигур, решительная политическая готовность на высоком уровне, смелость и продуманные стратегии по разработке методов осуществления и регулирования процесса перемен.

Опыт показал, что процессы экономической реформы, особенно проводимой под воздействием внешних факторов глобализации, зачастую ослабляют возможности государств, особенно на первоначальных этапах. Один из усвоенных уроков заключается в том, что принимаемые правительствами в связи с глобализацией меры в виде либерализации и приватизации должны осуществляться не в ущерб институциональным или регламентационным структурам, а скорее в прочных и гарантированных рамках процесса устойчивого экономического развития. «Для осуществления надзора за процессом экономической реформы и для создания условий, благоприятствующих социальному развитию, необходим энергичный и транспарентный государственный сектор. Хотя государственный сектор начинает играть роль скорее содействующей стороны, чем «всеобщего кормильца», эта роль, тем не менее, требует укрепления, а не ослабления

государственных учреждений». Такое восстановление роли государственного сектора предполагает укрепление правовой и регламентационной основы, транспарентности и предсказуемости государственных учреждений, а также их способности обеспечивать выполнение принимаемых решений.

Краткосрочные решения, предлагаемые бреттон-вудскими учреждениями, не всегда помогают государствам интегрироваться в процесс глобализации. Более того, проведение рыночных макроэкономических реформ часто приводит к вытеснению уязвимых групп общества. В отсутствие серьезных возможностей по осуществлению анализа, принятию решений и обеспечению их выполнения правительства не могут противостоять негативным силам глобализации, причиняют ущерб отечественному производству и подрывают государственные учреждения, занимающиеся предоставлением социальных услуг, что приводит к обострению нищеты, росту неравенства и распаду социальных структур. Лишь немногие правительства разработали стратегии, необходимые и достаточные для преодоления этих отрицательных последствий.

Как глобальные, так и внутренние рынки поощряют и одобряют национальную экономическую деятельность путем увеличения или уменьшения объема инвестиций, представляющих собой решающий элемент экономического роста в развивающихся странах. Однако рыночные макроэкономические реформы, которые были относительно успешными в плане привлечения инвестиций в некоторых развивающихся странах, прежде всего в Латинской Америке и Азии, оказались не столь эффективными в наименее развитых странах. Отсутствие необходимых и прочных институтов приводит к созданию неблагоприятной инвестиционной обстановки. Даже наличие хороших школ и эффективной системы здравоохранения создает неблагоприятное впечатление, когда соседние страны направляют на цели образования и здравоохранения своих граждан еще больший объем средств.

Глобализация привела к росту неравенства между самими странами и между группами стран. Это ставит перед государствами еще более настоятельные задачи по рассмотрению и решению вопросов, связанных с равенством. В то же время в

результате сдачи государством своих позиций оно оказалось менее приспособленным для защиты наиболее уязвимых граждан. Если государство не контролирует распределение социальных благ, оно может стать объектом критики и социальных протестов.

В заключение следует отметить, что возможностями глобализации нельзя воспользоваться, а связанные с ней риски нельзя нейтрализовать без пересмотра приоритетов и уделения дополнительного внимания укреплению государственных учреждений по некоторым новым, а также традиционным направлениям деятельности. Ниже приводятся некоторые конкретные предложения относительно совершенствования институциональных механизмов.

IV. Институциональные реформы в целях использования возможностей, связанных с глобализацией

Опыт показывает, что для использования связанных с глобализацией возможностей необходимо учитывать ситуацию в каждой отдельной стране и ее специфику. Однако опыт некоторых стран дает возможность составить своего рода перечень предложений относительно создания более прочной основы, позволяющей увереннее смотреть в неопределенное, двусмысленное и изменчивое будущее. В этой связи можно рекомендовать следующее:

а) совершенствование анализа политики и укрепление возможностей в области развития в качестве первоочередной задачи, с тем чтобы помочь правительствам прогнозировать и разрабатывать вероятные сценарии процесса глобализации. Правительствам необходимо решить задачу наращивания институционального потенциала, с тем чтобы регулировать сам процесс перемен. Разработка политики и возможности в области планирования являются непременным условием проведения активных корректировок, позволяющих учитывать возникающие тенденции и осуществлять перспективное планирование. Например, правительства должны обеспечить полное понимание старшими должностными

лицами, государственными органами и общественностью процесса глобализации и его последствий. Наиболее оптимальным образом этого можно добиться за счет осуществления многосторонней стратегии: (i) создания подразделений по перспективным исследованиям в целях распространения информации о возможных сценариях среди всех учреждений; (ii) систематического сетевого взаимодействия с глобальными научными учреждениями и сетями, неправительственными органами и глобальными учреждениями в области управления; и (iii) проведения объективного и перспективного анализа нетрадиционными методами с привлечением различных источников информации и интерпретации данных;

b) наращивание в целевом порядке потенциала в области планирования путем создания: (i) центрального органа или группы по разработке политики; (ii) параллельных подразделений по разработке политики в ключевых министерствах; (iii) группы специалистов по урегулированию кризисов для планирования на случай чрезвычайных ситуаций (по различным темам, включая кризисы, связанные с глобализацией); и (iv) центрального подразделения по «научным исследованиям и опытным разработкам» в целях изучения долгосрочных последствий национальной политики и стратегий. Хотя издержки, связанные с серьезным перспективным планированием, невелики, в государствах, где наблюдается крайняя нехватка ресурсов, порой трудно изыскать такие средства. Однако эти расходы оправданы с точки зрения экономии, которая может быть достигнута в долгосрочном плане за счет избежания ошибок, предотвращения кризисов и успешного осуществления стратегий. Потенциал в области планирования необходимо распространить на местном уровне и в общинах, где идеи и здравый смысл простых граждан часто торжествуют над утонченными формулами национальных экспертов;

c) перестройка национальных учреждений в области управления, с тем чтобы они способствовали наращиванию потенциала в области политики и планирования на центральном и местном уровнях, а также обслуживали более широкий круг пользователей в правительственных учреждениях, деловых кругах и гражданском

обществе. Круг лиц, обслуживаемых национальными учреждениями в области управления, должен охватывать не только традиционных гражданских служащих, но и представителей гражданского общества, неправительственных и общинных организаций, профсоюзов и полугосударственных и частных предприятий. Изучение новых проблемных областей позволило бы учреждениям в области управления решать проблемы, связанные с глобализацией, за счет подготовки в таких областях, как новые методы управления, методология разработки государственной политики на основе участия и поддержание связей с транснациональными организациями и режимами. Кроме того, потребности в области подготовки кадров можно было бы обеспечить за счет таких гибких и удобных для пользователей форм, как заочное и вечернее обучение, краткосрочные интенсивные семинары и занятия в выходные дни, долгосрочное обучение по новой программе с выдачей и без выдачи диплома и активное обучение без отрыва от производства;

d) разработка стратегических средств политики, повышение информированности и развитие навыков в целях практической реализации процесса принятия решений с участием различных сторон и партнеров в частном секторе и гражданском обществе: в стране, которая ориентируется на глобальный подход, практика принятия решений лишь технократической бюрократией в централизованном и одностороннем порядке от имени граждан (даже если они якобы действуют во имя общественного блага) считается устаревшей. Теперь центральное правительство вступает с общественностью в диалог и процесс совместного принятия решений, предусматривающих адаптацию и трансформацию самого правительства. Такой комплексный процесс партнерского взаимодействия требует искренней приверженности демократизации, децентрализации и дебюрократизации, а также подкрепляющих такую приверженность действий со стороны правительственных чиновников, которые руководствуются принципами добросовестности, профессионализма и этики;

e) готовность к осуществлению мер по укреплению институциональных структур, особенно в области управления, бюджетно-

финансовой политики и регламентационного механизма, в целях:

- проведения «тщательно регулируемой и поэтапной интеграции в мировую экономику для обеспечения взаимодополняемости с внутренними силами роста» вместо попыток ускоренной либерализации;
- совершенствования анализа и повышения избирательности мер в области политики, направленной на расширение экспорта и привлечение ПИИ;
- проведения в первоочередном порядке налоговой реформы для укрепления базы поступлений в государственный бюджет и решения бюджетно-финансовых проблем;

f) разработка политики в области управления и создание учреждений для ее осуществления с уделением первоочередного внимания безопасному и устойчивому развитию человеческого потенциала: в условиях глобальной экономики стратегии обеспечения роста должны разрабатываться с учетом интересов бедных слоев населения. Цели в области социального обеспечения должны лежать в основе разработки политики, а не являться лишь побочным продуктом роста. В противном случае политика обеспечения роста приведет лишь к углублению неравенства в обществе. Инвестиции следует направлять прежде всего на нужды бедных, а не на увеличение производительного капитала; при проведении земельной и экономической реформ необходимо в первую очередь учитывать интересы мелких фермеров; инвестиции в общественную инфраструктуру и политика либерализации должны быть ориентированы на поддержку местных предпринимателей. Все функционирование гражданской службы должно быть проникнуто этим подходом сугубо в интересах бедных слоев населения и обеспечения безопасности человека, а также развития возможностей индивидуума. Однако оно требует также изменений в институциональной политике и процедурах в целях укрепления прав и полномочий лиц, находящихся в условиях маргинализации и социальной отчужденности, и обеспечения того, чтобы они по-прежнему оказывали влияние на содержание и направленность затрагивающих их мер политики;

g) укрепление возможностей правительства в области ведения переговоров и осуществления функций посредничества в спорах на транснациональном, двустороннем и внутреннем уровнях между государственными органами, а также между группами гражданского общества: способность успешно вести переговоры затрагивает практически все области — от межправительственных торговых режимов, двусторонних соглашений, государственных/частных инвестиций, доступа к региональным организациям и переговоров с группами активистов до соглашений о разделении полномочий с меньшинствами, этническими и региональными группами и посредничества нейтральных третьих сторон в спорах между общинами. Помимо конкретных навыков посредничества и ведения переговоров, посреднические функции требуют формирования культуры поддержания диалога и сотрудничества во всем обществе. Правительства должны вкладывать средства в укрепление их национального институционального потенциала по как можно более широкому распространению таких ценностей и навыков на всех уровнях общества;

h) создание и укрепление специальных координационных центров в ведомствах и учреждениях, имеющих выход на внешние связи и процесс глобализации: эти координационные центры должны снабжаться информацией, позволяющей иметь всестороннее представление о процессе глобализации, и их можно было бы использовать в качестве средства для выработки комплексной секторальной политики в отношении глобализации. Сотрудники координационных центров стали бы первыми кандидатами для прохождения подготовки в таких областях, как проведение переговоров, посредничество, региональная интеграция и партнерские связи между гражданским обществом и частным сектором;

i) создание транспарентных, компетентных и доступных учреждений для урегулирования всех видов конфликтов, например между трудящимися и администрацией, этническими группами и меньшинствами, в области государственной политики, в коммерческой и гражданской областях и т.д., и параллельная подготовка кадров для этих учреждений. С этим вопросом связана

необходимость создания и укрепления центров по правам человека, институтов омбудсмена, комиссий по делам меньшинств, центров посредничества, традиционных судебных систем и оказывающих им поддержку программ посреднических услуг, оказываемых через суды, традиционных механизмов разрешения конфликтов и других форм урегулирования споров. «Раскол крупных государств на несколько небольших представляет собой зачастую расточительный и непродуманный способ решения политических трудностей» (Генеральный секретарь Кофи Аннан, 16 февраля 2000 года, Джакарта). Государственные учреждения должны наращивать потенциал децентрализованной системы государственного управления одновременно с процессом политической децентрализации, с тем чтобы удовлетворять требованиям о предоставлении самоопределения в пределах государства. Сюда входят разработка и осуществление новых форм разделения полномочий, которые предусматривают реальную финансовую децентрализацию и самостоятельное принятие решений местными органами. Предпосылкой для этого служит укрепление возможностей местных органов управления, с тем чтобы местные руководители могли эффективным образом пользоваться своими новыми полномочиями. С учетом растущей урбанизации, связанной с процессом глобализации, укрепление муниципальных административных органов представляется особенно важным;

j) совершенствование процессов координации и сотрудничества: правительства многих развивающихся стран укрепляют конкретные функции, не уделяя внимания тому, каким образом различные министерства и ведомства должны сотрудничать в целях обеспечения эффективного обслуживания граждан. Эффективная координация предусматривает как горизонтальное, так и вертикальное сотрудничество между отделениями, подразделениями и уровнями управления. Кроме того, сотрудничество между правительством и гражданским обществом приобретает все большее значение в плане достижения устойчивых результатов. Вместо того чтобы информировать членов общины о грядущем кризисе, гораздо эффективнее обеспечить их способность упреждать кризис и быть готовыми к нему;

k) необходимо развивать способность центрального правительства осуществлять функции руководства: опыт показывает, что сильное центральное государство, способное обеспечивать руководство и наращивание потенциала для своих граждан, должно развивать институциональные возможности по осуществлению контроля и оценки экономических и социальных условий, а также текущих результатов. Это достигается с помощью таких средств, как обеспечение соблюдения норм, ревизия, контроль и оценка результатов;

l) выработка межсекторальных подходов к наращиванию институционального потенциала: разработка секторальных программ может дать множественный эффект, во многом превосходящий эффект одного сектора или отдельных проектов. Более того, межсекторальные подходы могут носить консультационный характер, объединяя широкий круг основных участников (как в правительстве, так и вне его) на национальных совещаниях или семинарах, проводимых для анализа и диагностики данного сектора и условий, в которых он функционирует. Преимуществом инициатив по межсекторальной реформе является более углубленный и комплексный анализ, а также более активное участие различных сторон;

m) расширение возможностей в области демократического управления: общество, располагающее прочными институциональными структурами и организованное на принципах участия, равенства и справедливости, легче переносит дестабилизирующее воздействие, осуществляет соответствующую реорганизацию и планирование и занимает прочную позицию в глобализованном мире. Ввиду возможных отрицательных социально-экономических последствий глобализации весьма важно располагать надежными учреждениями и процессами, способными обеспечивать равноправное участие и принятие решений в целях избежания маргинализации и отчужденности. Предполагается, что демократическое управление оказывает позитивное воздействие на ослабление внутренних и внешних конфликтов с применением насилия. Так, укрепление демократического характера существующих учреждений в области управления и создание новых институтов, призванных конкретно заниматься вопросами, связанными с настоятельными призывами к

демократизации, окажутся весьма полезными в плане содействия странам в адаптации к требованиям глобализации и подготовки к стабильному и прогрессивному будущему.

Эпоха глобализации характеризуется уникальным взаимодействием элементов рынка, демократии и гражданского общества. Благодаря этим трем элементам существует возможность создания устойчивого и справедливого мира на основе широкого участия. Однако успеху этого процесса будут по-прежнему угрожать многочисленные диспропорции и противоречия в распределении богатства и знаний и неравенство в процессах принятия решений. Механизмы национальных правительств, а также межправительственные органы должны будут повышать уровень своей компетенции, перестраивать свою политику, расширять возможности и даже принимать дополнительные меры по поддержке лиц, оказавшихся в неблагоприятном положении, с тем чтобы не допустить их маргинализации.

Поощрение активного использования политического процесса и политических руководителей

Для принятия решений по мерам, которые должны быть осуществлены в связи с требованиями и задачами процесса глобализации, необходимо сделать сложный выбор в отношении как краткосрочных, так и долгосрочных издержек и выгод, затрагивающих интересы различных групп общества. Поскольку эти решения должны принимать политические руководители и большая часть из них должна будет проходить в конечном счете через политический процесс, крайне важно, чтобы эти политические лидеры и политическая система, находящиеся как у власти, так и в оппозиции, разработали приемлемые механизмы и процессы для формирования своих представлений о последствиях и проблемах, связанных с глобализацией, и о тех возможностях, которые она открывает для каждой страны на различных этапах. Потребность в выработке такого понимания у политических руководителей и ведение диалога по вопросам глобализации в рамках политического процесса имеют важное значение в развивающихся

странах, где ориентированность политических лидеров на внутренние проблемы зачастую создает серьезные препятствия для осознания ими в полной мере вопросов, связанных с глобализацией. Опыт развивающихся стран со средним уровнем доходов показывает, что страны, в которых политические руководители и их политические процессы активно вовлечены в решение проблем глобализации, осуществили более эффективную корректировку и в состоянии воспользоваться возможностями, которые открывает глобализация (например, расширение международной торговли), и облегчить бремя отрицательных последствий глобализации. В большинстве развивающихся стран критические решения в основном приходится принимать на первоначальных этапах активного вовлечения этих стран в процесс глобализации. Для этого политическим руководителям необходимо понимать различные последствия и возможности, связанные с процессом глобализации, и оценить издержки и выгоды различных вариантов политики, которые им необходимо рассмотреть и пропустить через национальный процесс принятия решений.

Факторы, ограничивающие применение институциональных систем/методов частного сектора в государственном секторе

Под воздействием глобализации государственные ведомства должны стать более эффективными, гибкими и восприимчивыми к рыночным силам. В ходе реформ, проводившихся для обеспечения такой ориентации и эффективности, были выявлены различные пути укрепления конкурентоспособности государственных ведомств за счет учета интересов потребителя/пользователя и большей гибкости во взаимоотношениях с гражданами. Хотя многие из этих реформ привели к повышению эффективности государственных учреждений, их полный переход на новую систему не может быть достигнут без определенной адаптации. В конечном счете государственные организации должны отчитываться перед народом — их избирателями — через выборных представителей. Как таковые гражданские служащие должны отчитываться перед лицами, принимающими политические решения. Хотя в некоторых случаях можно предусмотреть

организацию с упрощенной структурой и создать учреждения, занимающиеся представлением конкретных услуг, все эти механизмы необходимо разместить в рамках транспарентной конституционной, правовой и административной системы. Поскольку государственные ведомства не располагают гибкостью организаций частного сектора, они не могут периодически осуществлять изменения и перестройку, так как такие изменения должны получить формальное одобрение высших директивных органов. При изменениях в государственных организациях необходимо учитывать мнения пользователей, групп, отстаивающих определенные интересы, и выборных представителей.

Государственные ведомства должны функционировать в рамках системы компенсаций и стимулов, в большей мере основанных на принципах справедливости и транспарентности по сравнению с более индивидуализированной и дифференцированной системой, существующей в частном корпоративном секторе. В своей деятельности государственные организации могут ориентироваться на интересы потребителя/пользователя лишь до определенной степени. В широком смысле в отличие от потребителей в деловом мире все граждане, которым предоставляются государственные услуги, будь то регламентационного, социального или состязательного характера, должны быть равны перед законом, независимо от их статуса налогоплательщика или их вклада в государственный бюджет.

Роль эффективной институциональной реформы в наращивании потенциала для решения проблем, связанных с глобализацией

Недавний опыт развитых стран и стран со средним уровнем доходов в области реформы показал, что успешная реформа учреждений и методов в области управления имеет решающее значение для эффективного решения проблем и использования возможностей, связанных с глобализацией. Хотя содержание реформы может быть разным в каждой стране, существуют некоторые общие моменты с точки зрения сроков,

стратегий и тактики осуществления реформ. Очевидно, что успешная реформа — это не разовое мероприятие; ее нельзя заранее спланировать и наметить или завершить в ограниченные сроки, скажем, от одного года до пяти лет. Большинство стран, которые заранее и подробно планировали реформы, столкнулись с необходимостью значительной корректировки в процессе ее осуществления. Представляется, что для успешного осуществления реформы крайне важна нацеленность системы на изменения и готовность вести поиск более эффективных путей функционирования и создания учреждений, которые бы неуклонно оказывали давление, с тем чтобы добиться улучшения, изучали опыт проведения реформы и вносили предложения относительно совершенствования этого процесса.

Сроки реформы имеют важное значение, несмотря на тот факт, что многие реформаторы следовали своему собственному «графику». Однако смена правительств, национальные неурядицы, такие, как экономические кризисы, насилие на этнической почве и повстанческие движения, открывали широкие возможности для проведения реформ. Кроме того, успешные реформы осуществляются на основе не одной, а целого ряда стратегий, используемых в сложных ситуациях. Хотя каждая страна следовала своей собственной стратегии достижения общей цели устойчивого человеческого развития в контексте глобализации, судя по всему, большинство из них содержало следующие четыре элемента: а) конкуренция, ценообразование и контракты, б) реформа управления на основе профессионализма и навыков управленческого персонала и присущих ему этических норм государственной службы, в) пересмотр программ с использованием анализа и оценки политики в целях перераспределения ресурсов и перестройки программ и д) поэтапное дерегулирование на основе продолжающегося пересмотра норм и практики в целях оптимизации управления и отказа от обременительной регламентации.

Эти четыре подхода характеризуются некоторыми важными общими элементами. Все они имеют целью повышение эффективности и оперативности в предоставлении услуг; все направлены на повышение подотчетности в отношении результатов и ресурсов; все поощряют

разнообразие и гибкость в предоставлении услуг. Однако, несмотря на наличие общих целей, эти четыре стратегии осуществляются по-разному. Рыночная стратегия побуждает правительства делегировать некоторые задачи или виды деятельности; предпочтение отдается наиболее эффективному (или наименее дорогостоящему) поставщику, даже если в результате система гражданской службы окажется урезанной и ослабленной. Управленческая стратегия, наоборот, направлена на укрепление норм государственной службы, в соответствии с которыми рядовой гражданский служащий имеет больше полномочий в повседневной деятельности и в плане учета различий в местных условиях. Программная стратегия предусматривает оптимизацию результатов осуществления социальных мер путем перераспределения ресурсов из менее приоритетных в более приоритетные программы. Стратегия роста ориентирована на поиск возможностей дерегулирования и рационализации управленческих норм.

Некоторые руководители, заинтересованные в реформе, порой не уделяют достаточного внимания стратегическим соображениям, а смешивают воедино все лозунги реформы, не учитывая того, в какой мере одни из них могут подкрепляться другими. Необходимо изучать различные стратегии и отбирать их на основе учета их взаимодополняющих компонентов. В связи с каждой стратегией возникают конкретные вопросы, которые следует учитывать при оценке шансов на успех. При осуществлении рыночной стратегии необходимо убедиться в наличии реальных условий для конкуренции. Недостаточно лишь использовать термины «рынок» или «контракт» или просто исходить из того, что данная услуга предоставляется на конкурентной основе. В рамках управленческой стратегии главный вопрос заключается в том, созданы ли адекватные механизмы отчетности. Основной вопрос программной стратегии — наличие у правительства политической воли и готовности выделять ресурсы и принимать другие меры на основе коренного пересмотра программы. Наконец, при осуществлении стратегии роста основополагающий вопрос заключается в том, сумеет ли правительство обеспечить интерес к реформе и ее поддержку в течение продолжительного времени. Если на эти основные вопросы не будут найдены конкретные

ответы, реформы, начало которых было столь многообещающим, могут сойти на нет без следа. В прошлом немало институциональных и управленческих реформ заканчивались именно таким образом; для того чтобы нынешние и будущие реформы не постигла такая же участь, нужно мыслить стратегически.

Стратегические институциональные и управленческие реформы требуют времени. Многие страны, осуществляющие реформы, занимаются этим в течение целого десятилетия; в некоторых странах, например в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, этот процесс продолжается еще дольше. На деле задача совершенствования государственного управления никогда не бывает доведена до конца. По мере возникновения новых проблем и появления новых идей взамен прежних правительства пересматривают свои цели. Успешно проведенные реформы открывают новые возможности; неудачные реформы заставляют правительства вернуться к процессу планирования и начинать все сначала. Тем не менее все осуществляющие реформы страны сталкиваются с задачей институционализации произошедших перемен и подготовки к следующему поколению управленческих новшеств. Все стараются не допустить возврата к прежним методам, одновременно наращивая возможности для постоянного совершенствования. Многим приходится изыскивать приемлемое сочетание из различных стратегий. Всем необходимо пересматривать роль центральных учреждений и их взаимосвязь с оперативными подразделениями, и все должны укреплять средства обеспечения управленческой подотчетности.

Какого бы прогресса ни добилось правительство путем осуществления реформы по демонтажу традиционных механизмов регулирования, оно должно сохранять бдительность на случай попыток восстановления прежнего порядка. Главная опасность заключается не в том, что правительства откажутся от своих институциональных новшеств и восстановят прежние методы, а в том, что перед лицом острых проблем они могут вводить нормы и процедуры шаг за шагом. Откат назад может быть вызван реальным или мнимым злоупотреблением управленческими полномочиями, требованиями парламента о

предоставлении средств информации и контроля или нежеланием государственных управленческих работников идти на риск и работать в условиях системы, основанной на достижении конкретных результатов. Взятые в отдельности каждое из восстановленных таким образом правил или требований может быть оправданно, однако в совокупности они могут привести к возрождению командной системы управления. Наиболее эффективный способ противодействия таким тенденциям заключается в следующем: а) исходя из естественной склонности к увеличению мер контроля, периодически осуществлять обзор существующих норм и отменять те из них, которые представляются излишними или ненужными; и б) создавать учреждения для системы оценки результатов на основе принципов управленческой свободы действий и подотчетности с точки зрения норм права и поведения, с тем чтобы не допускать принятия нежелательных мер. Первый путь подразумевает неизбежность возврата к централизации, в то время как второй ориентирован на продолжение всех видов реформ.
