

**Основная сессия 2000 года**

Нью-Йорк, 5 июля–1 августа 2000 года

Пункт 13(b) предварительной повестки дня\*

**Экономические и экологические вопросы:  
государственное управление и финансы****Работа Группы экспертов по Программе Организации  
Объединенных Наций в области государственного  
управления и финансов на ее пятнадцатом совещании****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

В настоящем докладе содержатся основные выводы и рекомендации Группы экспертов по Программе Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, сделанные на ее пятнадцатом совещании, которое состоялось 8–12 мая 2000 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и было посвящено теме «Глобализация и государство». Группа экспертов проанализировала влияние глобализации на роль и функционирование государства и его действия, как институционального, так и управленческого плана, по максимальному использованию преимуществ и сведению к минимуму негативных последствий глобализации. В ходе дальнейшего рассмотрения маргинализирующего воздействия глобализации Группа экспертов проанализировала также факторы, влияющие на национальные и глобальные системы экономического управления. Был сделан ряд соответствующих рекомендаций.

Во исполнение своего мандата Группа экспертов рассмотрела подпрограмму 7.8 («Государственное управление, государственные финансы и развитие») проекта среднесрочного плана на 2002–2005 годы, высказала по ней свои замечания и сделала соответствующие рекомендации. Она рассмотрела также нынешний бюджет по программам на 2000–2001 годы и сделала рекомендации в отношении бюджета по программам на следующий двухгодичный период.

---

\* E/2000/100.

Наконец, Группа экспертов высказала свои замечания в отношении крупных мероприятий, проводимых Отделом государственной экономики и государственного управления Департамента по экономическим и социальным вопросам, в частности по образованию Онлайновой сети региональных учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам создания потенциала в области государственного управления и финансов, подготовке доклада, озаглавленного «Положение государственного сектора», разработке африканской хартии о государственном управлении и совершенствованию отношений в области государственного управления и развития с другими фондами и программами Организации Объединенных Наций, в особенности с Программой развития Организации Объединенных Наций, и сделала соответствующие рекомендации.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–3	4
II. Рекомендации .....	4–27	5
A. Рекомендации, требующие принятия мер Экономическим и Социальным Советом .....	4–11	5
B. Рекомендации, доводимые до сведения Совета .....	12–27	6
1. Рекомендации, требующие принятия мер системой Организации Объединенных Наций .....	12–19	6
2. Рекомендации, требующие принятия мер правительствами .....	20–27	7
III. Работа Группы экспертов на ее пятнадцатом совещании .....	28–125	8
A. Глобализация и государство: общий обзор .....	28–40	8
B. Институциональные меры в связи с процессом глобализации .....	41–52	11
C. Реагирование системы управления на процесс глобализации .....	53–74	14
D. Глобализация и экономическое управление .....	75–95	18
E. Резюме дискуссии по показателям государственного сектора .....	96–102	23
F. Резюме обсуждения проекта хартии гражданской службы в Африке .....	103–106	24
G. Онлайн-овая сеть региональных учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам создания потенциала в области государственного управления и финансов .....	107–110	25
H. Доклады представителей Программы развития Организации Объединенных Наций и Всемирного банка .....	111–114	25
I. Обзор Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов .....	115–125	26
 Приложение		
Пересмотренный текст программы 7 («Экономические и социальные вопросы») предлагаемого среднесрочного плана на период 2002–2005 годов .....		29

## I. Введение

1. Пятнадцатое совещание Группы экспертов по Программе Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов состоялось 8–12 мая 2000 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. В своей резолюции 1199 (XLII) от 24 мая 1967 года Экономический и Социальный Совет постановил, что ход осуществления Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов должен периодически анализироваться на совещании экспертов с учетом касающихся государственного управления аспектов всех программ системы Организации Объединенных Наций и что доклад экспертов должен представляться на рассмотрение Совету. Во исполнение этой резолюции Группа экспертов проводит свои совещания раз в два года и выполняет роль функциональной комиссии Совета по вопросам государственного управления и финансов.

2. С учетом итогов возобновленной пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной вопросам государственного управления и развития (15–19 апреля 1996 года), и положений резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи от 19 апреля 1996 года в 1997 и 1998 годах в Нью-Йорке были проведены, соответственно, тринадцатое и четырнадцатое совещания Группы экспертов в целях содействия осуществлению решений, принятых Генеральной Ассамблеей на вышеупомянутой сессии и содержащихся в ее резолюции 50/225. На своем тринадцатом совещании Группа экспертов основное внимание уделила новому подходу к роли государства и модернизации государственных учреждений для решения новых возникающих проблем. Свое четырнадцатое совещание Группа экспертов посвятила обсуждению вопросов разработки и осуществления государственной политики. Генеральным секретарем был представлен доклад (A/53/173-E/1998/87) об осуществлении резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи. На своем четырнадцатом совещании Группа экспертов рекомендовала Генеральному секретарю провести пятилетнюю оценку хода осуществления резолюции и представить в 2001 году Ассамблее через Совет доклад о своих выводах. В своей резолюции 53/201

Генеральная Ассамблея поддержала эту рекомендацию. Деятельность Организации Объединенных Наций в экономическом и социальном секторах направлена в целом на укрепление международного сотрудничества и содействие развитию в условиях быстрой глобализации мира и усиливающейся взаимозависимости между государствами. С учетом уникального положения Организации Объединенных Наций с точки зрения рассмотрения вопроса глобализации мировой экономики Группа экспертов на своем пятнадцатом совещании обсудила тему «Глобализация и государство», проанализировав влияние глобализации на роль и функционирование государства и возможные направления соответствующих действий, как институционального, так и управленческого плана, по максимальному использованию преимуществ и сведению к минимуму негативных последствий глобализации.

3. С учетом вышесказанного и в рамках осуществления резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи Группа экспертов рассмотрела следующие основные вопросы, касающиеся взаимосвязи между глобализацией и ролью государства:

а) глобализация и государство: общий обзор. Группа экспертов в широком плане обсудила следующие вопросы: составляющие/процессы глобализации и их воздействие на общество, в частности на государство, частный сектор и гражданское общество; меры, принимаемые государством в связи с глобализацией; глобализация и глобальные учреждения; готовность национальных сил к глобализации (см. ST/SG/AC.6/2000/L.5);

б) институциональные меры в связи с процессом глобализации. Обсуждение было посвящено изучению характера учреждений, в рамках которых люди работают и содействуют процессу развития человеческого потенциала. Предметом анализа стал также опыт ориентированных на глобальный подход правительств по созданию или видоизменению учреждений, призванных быстро оценивать имеющуюся обстановку, содействовать выработке политики и проведению диалога по вопросам политики, ускорять процесс принятия решений и использовать возникающие возможности, пусть и в

ущерб краткосрочным выгодам, ради формирования долгосрочной устойчивой стратегии (см. ST/SG/AC.6/2000/L.6);

с) реагирование системы управления на процесс глобализации. Правительства развивающихся стран решают задачу продолжения усилий по стабилизации государства при одновременной адаптации к процессу глобализации. Группа экспертов рассмотрела роль, которую надлежит сыграть работникам государственной службы в связи с процессом глобализации, как с точки зрения укрепления управленческого потенциала государства по обеспечению социально-экономического роста, так и в плане создания благоприятных условий для процветания гражданского общества (см. ST/SG/AC.6/2000/L.7);

d) глобализация и экономическое управление. Группа экспертов проанализировала также процессы, которые влияют на национальные и глобальные системы экономического управления. Была признана необходимость адаптировать национальные системы экономического управления, с тем чтобы можно было использовать преимущества экономической глобализации и избежать ее потенциально негативных последствий. Был сделан вывод о том, что это потребует внесения изменений в национальную политику, модернизацию учреждений и систем управления (см. ST/SG/AC.6/2000/L.4);

e) показатели государственного сектора. На своем четырнадцатом совещании Группа экспертов рекомендовала, чтобы в рамках Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов была выработана концептуальная основа сбора международно сопоставимых данных о государственном секторе. Поэтому в ответ на эту просьбу Группе экспертов на ее пятнадцатом совещании был представлен документ о показателях государственного сектора (см. ST/SG/AC.6/2000/L.2);

f) страновые обзоры положения в области государственного управления. Во исполнение резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи и рекомендаций четырнадцатого совещания Группы

экспертов Отдел государственной экономики и государственного управления Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с Международным институтом административных наук приступил к проведению обследования базовой информации на уровне стран, с тем чтобы получить представление о нынешнем положении системы государственного управления в развивающихся странах и истории ее развития. Отдельные обзоры по странам были представлены Группе экспертов на ее пятнадцатом совещании для анализа и замечаний (см. ST/SG/AC.6/2000/CRP.2);

g) обзор Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов. Группа экспертов рассмотрела подпрограмму 7.8 («Государственное управление, государственные финансы и развитие») программы 7 («Экономические и социальные вопросы») проекта среднесрочного плана на период 2002-2005 годов, высказала по ней замечания и сделала соответствующие рекомендации. Она рассмотрела также пересмотренный бюджет подпрограммы на 2000-2001 годы и высказала по нему замечания, а также сделала рекомендации по бюджету по программам на 2002-2003 годы. Кроме того, ряд выступлений был посвящен проекту хартии гражданской службы в Африке, Онлайновой сети региональных учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам создания потенциала в области государственного управления и финансов (ЮНПАИ), и текущему укреплению отношений сотрудничества между Программой Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов и другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций, в том числе Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) (см. ST/SG/AC.6/2000/L.8).

## II. Рекомендации

### A. Рекомендации, требующие принятия мер Экономическим и Социальным Советом

#### Рекомендация 1

4. Группа экспертов рекомендует принять подпрограмму 8 («Государственное управление, государственные финансы и развитие») программы 7 («Экономические и социальные вопросы») предлагаемого среднесрочного плана на период 2002–2005 годов с несколькими изменениями, изложенными в приложении I ниже.

#### **Рекомендация 2**

5. Группа экспертов рекомендует провести шестнадцатое совещание в первом квартале 2002 года и максимально увеличить число его участников при возможном сокращении продолжительности совещания в целях обеспечения более широкого географического представительства.

#### **Рекомендация 3**

6. Группа экспертов рекомендует провозгласить день государственной службы, который будет проводиться Организацией Объединенных Наций и в рамках которого будет подчеркиваться важность и высокое предназначение службы на благо общества на местном, национальном и глобальном уровнях, а Генеральным секретарем будут присуждаться премии за вклад в дело повышения роли, престижа государственной службы и пропаганды ее значения.

#### **Рекомендация 4**

7. Ввиду важнейшего значения социально-экономических аспектов развития институционального и управленческого потенциала Группа экспертов считает необходимым серьезным образом активизировать свои отношения и взаимодействие с такими главными и межправительственными органами, как Экономический и Социальный Совет. Кроме того, по ее мнению, Группа экспертов могла бы внести значительный вклад в обсуждение Советом вопросов экономического и социального развития. В целях повышения эффективности работы Группы экспертов она рекомендует Совету пересмотреть ее статус и порядок представления ею докладов.

#### **Рекомендация 5**

8. Группа экспертов рекомендует Организации Объединенных Наций создать соответствующие механизмы, благодаря которым министры и/или

высокопоставленные должностные лица, занимающиеся вопросами государственного управления, могли проводить периодические встречи для обсуждения проблем, представляющих взаимный интерес, и обмена опытом.

#### **Рекомендация 6**

9. Группа экспертов рекомендует Совету провести через его вспомогательные органы сравнительный анализ национальных систем экономического управления и изучить передовой опыт в целях оказания содействия в разработке национальных стратегий эффективного экономического управления.

#### **Рекомендация 7**

10. Группа экспертов рекомендует Совету включить в свою повестку дня обсуждение вопросов, касающихся экономического управления, и высказать свои соображения по практическим аспектам создания глобальных режимов экономического управления в различных функциональных сферах деятельности, за которые отвечают специализированные учреждения.

#### **Рекомендация 8**

11. Группа экспертов рекомендует Совету серьезным образом рассмотреть вопрос о расширении работы, уже проводимой министрами государственной службы африканских стран, а также обсудить возможность разработки Организацией Объединенных Наций типовой хартии государственной службы.

### **В. Рекомендации, доводимые до сведения Совета**

#### **1. Рекомендации, требующие принятия мер системой Организации Объединенных Наций**

##### **Рекомендация 9**

12. Группа экспертов решительно поддерживает подготовку Департаментом по экономическим и социальным вопросам периодического издания о положении государственного сектора, в котором будут содержаться основные данные о государственном секторе, обзоры системы

государственного управления в различных странах и анализ возникающих проблем в сфере государственного сектора.

#### **Рекомендация 10**

13. Группа экспертов рекомендует Организации Объединенных Наций на регулярной основе собирать, анализировать и публиковать данные о государственном секторе, а также проводить соответствующий анализ изменений и тенденций, включая данные о занятости в государственном секторе, расходах на всех уровнях государственного управления и, соответственно, расходовании средств, полученных за счет налоговых поступлений.

#### **Рекомендация 11**

14. Группа экспертов рекомендует, чтобы при подготовке пятилетней оценки хода осуществления резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи Секретариат запросил у государств-членов информацию о позитивных сдвигах, достигнутых в национальном государственном секторе. Она рекомендует также государствам-членам рассмотреть возможность участия высокопоставленных должностных лиц, отвечающих за вопросы государственного управления, в обсуждении доклада.

#### **Рекомендация 12**

15. Группа экспертов поддерживает инициативы по усилению взаимодополняемости, активизации сотрудничества и координации деятельности между различными организациями системы Организации Объединенных Наций в области государственного управления. Она отмечает также позитивные итоги консультаций по вопросам сотрудничества и координации деятельности между Департаментом по экономическим и социальным вопросам, ПРООН и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Кроме того, она с удовлетворением отмечает материалы, представленные ПРООН и Всемирным банком об их деятельности в данной области.

#### **Рекомендация 13**

16. Группа экспертов рекомендует Организации Объединенных Наций оказать содействие

правительствам африканских стран в деле разработки и осуществления их хартии государственной службы на национальном уровне и изыскать пути и средства для поддержки и поощрения аналогичных инициатив в других регионах.

#### **Рекомендация 14**

17. Группа экспертов в полной мере поддерживает и одобряет план действий по созданию за счет дивиденда для развития Онлайновой сети региональных учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам создания потенциала в области государственного управления и финансов, которая станет одним из механизмов сотрудничества с использованием соответствующих информационных технологий. Она подчеркивает необходимость повышения результативности проекта посредством расширения возможностей министерств, учебных заведений и органов государственного управления в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в получении доступа к данным и информации и организации профессиональной подготовки с помощью информационных технологий.

#### **Рекомендация 15**

18. Группа экспертов рекомендует Организации Объединенных Наций оказать содействие правительствам стран в обучении их представителей необходимым навыкам ведения переговоров для подготовки к переговорам о создании глобальных режимов экономического управления.

#### **Рекомендация 16**

19. Группа экспертов настоятельно призывает Организацию Объединенных Наций оказать содействие правительствам стран в модернизации их национальных систем экономического управления (политики и институтов) в связи с процессом глобализации, в том числе поддержать структуры развивающихся стран и стран с переходной экономикой, занимающиеся разработкой и осуществлением политики.

### **2. Рекомендации, требующие принятия мер правительствами**

**Рекомендация 17**

20. Группа экспертов рекомендует всем развивающимся странам и странам с переходной экономикой инвестировать в развитие человеческого и социального капитала, который является главным источником благосостояния и наиболее важным фактором социально-экономического развития.

**Рекомендация 18**

21. Группа экспертов рекомендует всем правительствам, особенно правительствам развивающихся стран и стран с переходной экономикой, уделять первоочередное внимание укреплению потенциала в области разработки государственной политики и управления государственной службой.

**Рекомендация 19**

22. Группа экспертов рекомендует, чтобы для государственных служащих были организованы программы профессиональной подготовки для работы на национальном, субнациональном и международном уровнях и курсы подготовки руководящих кадров. Правительствам следует создать систему кадровых структур, кадровой политики и механизмов продвижения по службе государственных служащих, которая могла бы привлекать и удерживать на государственной службе наиболее перспективных работников, обеспечивать повышение их квалификации и соответствующую мотивацию их труда, а также направлять их энергию на благо общества.

**Рекомендация 20**

23. Группа экспертов считает, что правительствам следует предпринять безотлагательные согласованные меры по укреплению системы норм поведения государственных служащих в их соответствующих странах и внедрению всеобъемлющего комплекса механизмов, в том числе стимулирующих более результативный труд посредством заработной платы и повышения по службе, в целях борьбы с коррупцией и общего повышения стандартов общественной жизни как на национальном, так и на глобальном уровнях.

**Рекомендация 21**

24. Группа экспертов настоятельно призывает правительства определить стратегический подход к вопросам разработки государственной политики и создать для этого необходимый потенциал, с тем чтобы появилась возможность использовать предполагаемые преимущества экономической глобализации.

**Рекомендация 22**

25. Группа экспертов рекомендует правительствам развивать потенциал в области нормативной деятельности, что является основополагающим шагом по преодолению появляющихся диспропорций между экономической и политической сферой, которые ограничивают национальную самостоятельность и суверенитет.

**Рекомендация 23**

26. Группа экспертов рекомендует правительствам с учетом повышения роли многонациональных корпораций как движущей силы процесса глобализации создать соответствующие институциональные механизмы сотрудничества между правительствами и многонациональными корпорациями.

**Рекомендация 24**

27. Группа экспертов рекомендует правительствам рассмотреть вопрос о разработке согласованной методологии подготовки данных о государственном секторе и повысить их доступность и полноту.

### **III. Работа Группы экспертов на ее пятнадцатом совещании**

#### **A. Глобализация и государство: общий обзор**

28. В последние 20 лет XX века произошла революция в области управления и системе государственных органов, которая еще далека от завершения. Движимые мощными факторами, из которых наиболее заметным является технический прогресс, возможность поддержания мгновенной связи, сокращение торговых барьеров и либерализация мировых рынков капитала наполнили новым содержанием процесс глобализации, который на самом деле идет уже



весьма давно. В 80-е годы и начале 90-х годов на политическом уровне сформировался консенсус в отношении необходимости приватизации, разгосударствления, дебюрократизации и децентрализации, который зачастую сопровождался сильными настроениями в поддержку уменьшения роли государства и кампанией по установлению контроля за ростом органов управления и обращения вспять соответствующих процессов. Произошло радикальное изменение парадигмы, и государство и центральные органы управления, которые в 50-х и 60-х годах повсеместно считались необходимыми механизмами социально-экономического развития, в настоящее время стали, напротив, изображаться в основном в негативных тонах.

29. В последние несколько лет наметился постепенный отход от таких крайних позиций. В резолюции 50/225 Генеральная Ассамблея одновременно обратилась с призывом к правительствам укрепить свой потенциал в области государственного управления и финансов и заявила о поддержке рыночной ориентации. В 1997 году Группа экспертов отметила в своем докладе о ее тринадцатом совещании (E/1997/86), что развитый рынок и сильные государства отнюдь не представляют собой две враждебные по отношению друг к другу силы, а являются в действительности взаимодополняющими и необходимыми факторами обеспечения экономического процветания и социальной справедливости.

30. На своем пятнадцатом совещании Группа экспертов согласилась с этой позицией, которая стала отправной точкой в дискуссии, и подчеркнула меняющуюся, но безусловно центральную роль государства в обеспечении выполнения нескольких важнейших функций, которые не могут быть должным образом обеспечены ни частным сектором, ни организованным гражданским обществом. К ним относятся в первую очередь следующие: поддержание правопорядка; поощрение и защита прав человека и права собственности; создание и сохранение одинаковых правил игры и благоприятных условий для частного предпринимательства, реализации творческих возможностей личности и общественной деятельности; создание и обеспечение функционирования систем социальной защиты, обеспечение прав и возможностей граждан

участвовать в демократическом управлении, поощрение и развитие общественного диалога на национальном, субнациональном и международном уровнях; посредничество в спорах, смягчение конфликтов и примирение противоборствующих культур или интересов во все более диверсифицированных современных обществах.

31. Наконец, не в последнюю очередь сильные государства необходимы для защиты детей, больных, престарелых и других уязвимых слоев общества, борьбы с социальным отчуждением групп меньшинств и обеспечения более справедливого распределения благ и преимуществ цивилизации, которые благодаря техническому прогрессу и глобализации могут стать доступными для всех. Глобализация — это не панацея. Она связана со многими ограничениями, но при этом открывает возможности, которые, как показывает опыт, распределяются неравномерно между разными странами мира. Группа экспертов пришла к выводу, согласно которому сам факт неравномерного распределения выгод и издержек, преимуществ и недостатков глобализации как на национальном, так и на международном уровне лишь подтверждает важное значение сильного и разумного государства. Государство должно обладать эффективной стратегией, для того чтобы создать в стране такие условия, которые могли бы обеспечить действенное реагирование на быстро меняющиеся обстоятельства и использование перемен в интересах страны.

32. Поспешное уменьшение роли государства в нескольких регионах мира привело к тому, что развивающиеся страны и страны с переходной экономикой оказались совершенно неготовыми к быстрому преобразованию, происходящим в эпоху глобализации. За прошедшее десятилетие это привело также к обострению многих наиболее жгучих мировых проблем. С учетом выводов последнего доклада ПРООН о развитии человеческого потенциала и итогов дискуссии, состоявшейся на пятнадцатом совещании Группы экспертов, эти проблемы можно суммировать следующим образом:

- резкое увеличение масштабов нищеты в связи с ухудшением качества социального капитала;
- быстрое расширение пропасти между богатыми и бедными, власть имущими и

слабыми, квалифицированными и неквалифицированными и участвующими в жизни общества и находящимися в изоляции;

- рост организованной преступности и коррупции;
- ухудшение глобального состояния природной окружающей среды.

33. В эпоху усиления глобальной взаимозависимости эти тенденции потенциально угрожают качеству и жизнеспособности демократического управления, а также, в долгосрочном плане, экономической стабильности и миру. Во время обсуждения ряд участников указывали на опасность разделения государств на две отдельные страны: богатых и бедных. По мнению Группы экспертов, для предотвращения этой опасности потребуются решительные действия со стороны государства и глобальное сотрудничество. Это, в свою очередь, ставит в центр внимания вопрос о решающей роли государства в объединении усилий международного сообщества для эффективного решения подобных проблем.

34. Группа экспертов призывает правительства, с одной стороны, и межправительственные организации, с другой, обеспечить взаимную согласованность и более высокую степень взаимодополняемости своих усилий. Она надеется, что высшие учебные заведения и научные круги в различных странах мира смогут внести новый и неординарный вклад в обсуждение весьма актуальных вопросов. Группа экспертов высказалась в поддержку широкого междисциплинарного подхода к обсуждению вопросов, включенных в ее повестку дня, и с удовлетворением отметила участие в работе ее пятнадцатого совещания специалистов по экономике, что, по ее мнению, весьма обогатило дискуссию.

35. Для того чтобы справиться с проблемами XXI века, по мнению Группы экспертов, необходимы такие качества, как дальновидность, непредвзятое отношение к переменам, восприимчивость к новым идеям, а также понимание насущных потребностей людей и политическая искушенность. От последнего десятилетия человечество унаследовало целый ряд проблем, которые сохраняют свою актуальность.

Все более широко распространенной становится точка зрения, согласно которой политика, проводившаяся в 80-е годы и начале 90-х годов, не только способствовала решению этих проблем, но и усугубляла их. По данным Всемирного банка, число людей, живущих менее чем на один доллар в день, увеличилось в 1996–1998 годах на 3 процента и составляет в настоящее время 1,3 млрд. человек.

36. Такой груз унаследованных проблем остро ставит вопрос о масштабах и сложности задач, стоящих перед развивающимися странами и странами с переходной экономикой. Он свидетельствует об опасности поспешных решений, минималистских подходов и чрезмерного упования на сугубо технократические меры. Кроме того, он также стал причиной более широкого использования самых разнообразных методов и стратегий вместо следования печально известному принципу «одного решения на все случаи жизни». Так, на совещании высокого уровня, которое было недавно проведено Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и было посвящено обсуждению системы органов государственного управления будущего, высокопоставленные правительственные чиновники из 27 государств-членов и представители крупных международных организаций проанализировали необходимость использования различных подходов в разных культурных и политических условиях.

37. Группа экспертов согласилась с такой точкой зрения. Вместе с тем она высказала предостережение, что индивидуализированные подходы представляют собой главную проблему для правительств, поскольку для проведения исследований, организации широкого сотрудничества и консультаций с социальными и деловыми партнерами на национальном и международном уровнях необходимы соответствующий инструментарий, потенциал в области разработки политики и институциональная инфраструктура. Система Организации Объединенных Наций могла бы содействовать этому процессу посредством оказания технической помощи и обмена информацией. Вместе с тем необходимо, чтобы инициатива исходила от правительств, а это зависит от наличия в странах сильного политического руководства и твердой решимости действовать.

38. Обсуждение данного вопроса показало всю сложность задачи наращивания потенциала, которая по итогам состоявшейся на пятнадцатом совещании Группы экспертов дискуссии была признана самым главным приоритетом для всех развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Наращивание потенциала — это весьма расплывчатое понятие, которое можно было бы определить как сочетание развития людских ресурсов и укрепления институциональной инфраструктуры. Для правительств и политических и общественных организаций в развивающихся странах и странах с переходной экономикой оно означает согласованные усилия по расширению возможностей в области управления и решения возникающих проблем. Оно предполагает накопление знаний в нескольких различных областях, наличие высококвалифицированных технических специалистов, добросовестность, соблюдение самых высоких норм поведения, профессионализм в управлении и на государственной службе, разносторонность и коммуникабельность, что приобретает огромное значение в динамичных, неоднородных и в целом сложных социально-экономических условиях, в которых вынуждена функционировать сегодня государственная служба. Вместе с тем в этом контексте необходимо рассмотреть несколько дополнительных параметров, которые должны быть учтены в рамках программной деятельности по содействию наращиванию потенциала в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Во-первых, необходимо больше внимания уделить вопросу рационального управления; во-вторых, важно обеспечить наращивание социального и человеческого капитала.

39. По мнению Группы экспертов, благодаря более рациональной системе управления и более эффективному оперативному руководству страны смогут отойти от понимания глобализации как процесса, неизбежно предусматривающего ограничение роли государства, и разработать ясную программу необходимых мер для преодоления тех или иных недостатков глобализации и использования во всеобщих интересах ее преимуществ. Сильное разумное государство — это активно действующее государство. Это также государство, которое стремится учесть интересы всех слоев населения, преодолеть отчужденность

тех или иных групп и уменьшить зияющую пропасть между богатыми и бедными, власть имущими и слабыми, квалифицированными и неквалифицированными.

40. Сильное разумное государство — это государство, которое на практике обеспечивает добросовестность, прозрачность и подотчетность. Это компетентное государство, способное налаживать тесные отношения партнерства с деловыми кругами, профсоюзами и организациями гражданского общества как на национальном, так и на международном уровне. Оно поддерживает инициативу с мест посредством передачи полномочий на более низкий уровень, а также обладает способностью обеспечивать руководство и регулирование. Оно выполняет роль связующего звена в отношениях как с гражданским обществом, так и с мировым сообществом. По мнению Группы экспертов, кое-кто может счесть вышесказанное слишком амбициозными замыслами. Вместе с тем она считает, что масштабы и сложность вопросов и проблем, стоящих перед международным сообществом на пороге XXI века, требуют решения именно таких далеко идущих задач. И по словам одного из участников совещания, необходима система управления, способная предвидеть будущее. В этой связи Группа экспертов подчеркнула необходимость повысить престиж профессии государственных служащих и призвала провозгласить день государственной службы для пропаганды важного значения и высокого предназначения службы на благо общества как на национальном, так и на международном уровне.

## **В. Институциональные меры в связи с процессом глобализации**

41. При обсуждении институциональных мер в связи с процессом глобализации Группа экспертов сосредоточила свое внимание на следующих вопросах: а) как глобализация воздействует на правительственные учреждения; б) как правительства перестраиваются в ответ на глобализацию; в) какие уроки можно извлечь из различных правительственных мер; г) какие рекомендации можно дать для укрепления организационного потенциала в целях эффективного использования возможностей решения дилемм, связанных с процессом

глобализации; и е) что нужно сделать, чтобы учреждения национального уровня были открытыми, ориентированными на будущее, внимательными, организованными, поддерживали связь с гражданами и создавали возможности для деятельности частного сектора и гражданского общества.

42. В нынешних условиях процесс глобализации представляет собой уникальное сочетание технологических, экономических и политических сил, обладающих огромной мощью и влиянием, и имеет широкомасштабные последствия для всех аспектов общественной и личной жизни в экономической, социальной, политической и культурной сферах на глобальном, национальном и местном уровнях. Поскольку он оказывает воздействие на государства и их партнеров, его также эксплуатируют и направляют, причем как в позитивных, так и негативных целях, те, кто обладает возможностями предвидения и ресурсами для использования этой мощи. В то же время многогранное воздействие глобализации столь разнообразно и всеобъемлюще, что ни одна группа или сектор не может контролировать или сдерживать этот процесс. Как таковой он становится объектом различных мер и манипуляций со стороны ряда заинтересованных сторон в государственном и частном секторах и в гражданском обществе, стимулируется хорошими и плохими побуждениями и приносит выгоду одним социальным и экономическим группам, но в то же время вредит другим, которые из-за его воздействия оказываются в более уязвимом положении и лишаются многих возможностей. Эта двойственность четко прослеживается в различии последствий глобализации для развитых и развивающихся стран/стран с переходной экономикой и в той же мере, а то и еще более отчетливо — в установлении неравноправных властных взаимоотношений в любом данном государстве между теми, кто имеет доступ к глобальным рынкам, знаниям и технологиям, и теми, кто лишен такого доступа. Государства, сектора и отдельные группы в рамках государств пытаются принимать самые различные меры, успех которых, похоже, зависит главным образом от имеющихся у них ресурсов и готовности или, наоборот, от неподготовленности к разработке актуальных и эффективных стратегий для принятия надлежащих мер.

43. Группа экспертов отметила, что для правительств, которые занимают активную позицию в отношении процесса глобализации, характерно следующее: они а) занимают открытую позицию в отношении неясностей, неопределенностей и перемен; б) обеспечивают подотчетность; с) видят будущее; д) придерживаются активного подхода к процессу глобализации; е) развивают рациональное управление, основанное на доверии; и ф) стремятся удовлетворять потребности, связанные с созданием потенциала. Упор делается не на сильные или слабые, а на умные правительства, у которых имеются стратегические институты, занимающиеся, помимо прочего, и вопросами глобализации и которые могут установить прозрачные границы и гибкие партнерские отношения между частным и государственным секторами, а также между национальными, международными, местными и центральными уровнями управления.

44. В ходе обсуждения отмечалось, что для принятия эффективных мер в связи с глобализацией необходимо увязывать политические, административные и экономические реформы. Однако ввиду большого разнообразия стран в точки зрения их экономического, социального, политического и технического развития реакция правительств на те задачи, которые ставит глобализация, будет, вполне очевидно, весьма различной. Ясно, что в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой государство необходимо укреплять (причем с помощью различных методов) в большей степени, чем в развитых странах. В развитых же странах примерно одинаковые потребности в реформе привели к серьезной эволюции государства. В тех случаях, когда государство является менее развитым, приходится решать больше задач и проблем в деле укрепления институтов таким образом, чтобы обеспечить их целостность, а также в процессе их реформирования или перестройки, с тем чтобы обеспечить их соответствие требованиям глобализации. Успех реформ на различных уровнях в различных странах (как в развитых, так и в развивающихся) зависел от способности учреждений отстаивать их. Парадокс заключается в том, что в тех странах, которые больше всего нуждаются в реформах, потенциал для их осуществления наиболее слаб.

45. Один из путей преодоления такой парадоксальной ситуации заключается в рассмотрении и анализе правительством прежде всего того, как процесс глобализации влияет на роль и функционирование государства, с последующей детальной оценкой нужд и первоочередных задач страны. После этого каждая страна должна разработать свои собственные меры на институциональном и оперативном уровне, с тем чтобы получить максимальные преимущества и свести до минимума негативные последствия. Вполне очевидно, что ни Организация Объединенных Наций, ни какая-либо другая межправительственная организация не могут дать единый рецепт или разработать какую-то волшебную формулу, а могут лишь порекомендовать и/или предложить возможные стратегии и направления реформ с помощью методологических подходов и инструментов, призванных показать, какие основные функции необходимо выполнять государству, на каком уровне и в каких масштабах. Ответы на эти вопросы будут адекватными, если они будут даны не в абстрактной или общей форме, а только в увязке с частным сектором и гражданским обществом и с учетом как национальных, так и международных условий.

46. Группа экспертов отметила некоторые основные предварительные условия, которые должны быть выполнены государствами при создании потенциала для принятия эффективных мер в связи с глобализацией, в том числе: а) активное использование политического процесса, включая административный процесс и механизмы, для лучшего понимания процесса глобализации и принятия соответствующих мер; б) подлинная степень ориентации руководителей и исполнителей на перемены; в) способность поощрять и развивать основные экономические и социальные права всех граждан, благодаря чему конечной целью рационального управления становится уменьшение неравенства между различными социальными, экономическими, региональными и этническими группами, а также регулируется использование экономической и политической власти и не допускается злоупотребление ею; и д) способность выполнять основные задачи поддержания правопорядка; соблюдение норм права; транспарентные, подотчетные демократические методы деятельности; создание благоприятной

среды для предпринимательства и экономического роста; и уменьшение неравенства и удовлетворение особых потребностей бедных, маргинальных и уязвимых групп населения.

47. В этом контексте было рекомендовано определить ключевые вопросы, в том числе следующие. Какие институциональные механизмы необходимы для регулирования процесса глобализации? Какие ресурсы необходимы для обеспечения реформ? Какие показатели деятельности следует использовать для контроля за реформами и их оценки? Было также рекомендовано разработать соответствующие институциональные механизмы и совершенствовать их с учетом следующих руководящих принципов: а) содействие демократическому управлению путем укрепления учреждений в сфере рационального управления и норм, обеспечивающих восприимчивость, беспристрастность и подотчетность политиков; б) уделение особого внимания доктрине службы и профессиональной подготовки государственных чиновников и служащих; в) анализ процесса глобализации с точки зрения преимуществ и рисков для оценки затрат и выгод и выявления рисков политической нестабильности, экономических рисков, связанных с ростом безработицы, маргинализацией и усилением нищеты, а также социальных рисков, связанных с обесценением социального капитала и снижением престижа государственной службы; д) определение различных компонентов, связанных с законным представительством бедных/маргинализированных слоев населения, и их доступа/влияния; и е) недопущение очернения государственной службы/государственных служащих и умение конструктивно противостоять государствам, поскольку слабые государства могут быть непреднамеренно разрушены в результате слишком убийственных нападков.

48. Отмечалось, что излишне технократический или основанный исключительно на экономическом росте подход к развитию институционального потенциала изолирует стратегию развития этого потенциала от социально-экономических и политических условий, которым она должна служить. Такие подходы лишают государственные учреждения контекстуальных элементов их взаимосвязи с наиболее важными социальными проблемами деградации личности, нищеты и

усиления социально-экономического неравенства, которые особенно актуальны в развивающихся странах и которые должны решаться государствами параллельно. Признавалось, что такие стратегии не снимают проблемы нищеты и могут на деле привести к усилению неравенства, в результате чего еще острее станет вопрос инвестиций в образование, здравоохранение, укрепление социального капитала и усиление потенциала в сфере рационального управления. Точно так же высказывалось предостережение в связи с подрывом морального и реального авторитета государств в результате установления безусловного господства рыночной экономики и, что еще более опасно, из-за существующего отношения к такому господству, что фактически узаконивает сложение государством своих полномочий в важнейших областях, в которых оно не должно сдавать свои позиции.

49. Группа экспертов обсудила вопросы, связанные с глобализацией тех надежд, которые возлагаются на различные сектора: политический (права человека, демократические меры и т.д.), экологический, экономический (сокращение масштабов нищеты, устранение неравенства) и социальный (доверие, социальный капитал и утрата согласия). На государство возложена уникальная роль и ответственность за осуществление посредничества и воплощение этих надежд в жизнь. Руководителям следует прислушиваться и чутко реагировать на эти надежды в процессе придания им конкретной формы и ориентации на достижение реальных целей. Отдельные группы высказывают свои пожелания, не принимая во внимание, во что это обойдется обществу в целом. Поэтому роль государства заключается в установлении баланса и регулировании различных надежд и требований таким образом, чтобы это отвечало потребностям групп в плане включения в процесс принятия решений и постановки задач и участия в нем.

50. Группа экспертов отметила, что для достижения теоретической и практической перестройки государственного механизма его гражданами и включения в этот процесс всех национальных участников и элементов стратегии институциональных мер должны в принципе основываться на укреплении демократии, правопорядка и обеспечении участия всех слоев.

51. Группа экспертов пришла к выводу, что правительствам, которые стремятся следовать вышеупомянутым стратегиям, быть в курсе событий в мире и занимать активную позицию, возможно, целесообразно сконцентрировать развитие институционального потенциала на следующих конкретных областях: а) создание и укрепление учреждений для осуществления перемен; б) поддержка целевых «мозговых центров» и групп, занимающихся директивным планированием; в) изучение чужого опыта; г) создание и укрепление всеохватывающих, основанных на обеспечении участия, децентрализованных директивных учреждений (как в рамках институтов, так и в их отношениях с общественностью); д) приверженность принципам эффективности, актуальности, действенности и открытости; е) развитие и укрепление учреждений в таких областях, как обеспечение дохода, экономический рост и внутренние рынки; ж) создание и укрепление эффективных структур для оказания социальных услуг; з) обеспечение доступа к технологиям и Интернету; и) создание и укрепление координационных пунктов в департаментах для взаимодействия с другими учреждениями; л) создание и укрепление потенциала для ведения переговоров и решения споров и развитие культуры диалога; и к) развитие учреждений на основе политического плюрализма, всестороннего охвата и профессионализма.

52. Был достигнут консенсус по поводу того, что глобализация в отсутствие авторитетных демократических учреждений, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, сопряжена с опасностью создания или поддержки неустойчивых условий, которые являются питательной средой для политической нестабильности, неустойчивости гражданского общества и коррупции. Авторитет учреждений в области рационального управления целиком зависит от их подотчетности, транспарентности и ориентации на людей, что имеет решающее значение для фактора, не менее важного, чем мировой прогресс, мир и социально-экономическое развитие.

### **С. Реагирование системы управления на процесс глобализации**

53. Реакция системы управления на процесс глобализации охватывает технологии, новаторские системы и процессы организации работы, а также ориентированные на потребителя методы осуществления государственной службы. Информационные технологии произвели революцию в методах работы органов государственного управления, открыли возможности для резкого повышения эффективности и производительности государственного сектора в целом. Однако, по мнению Группы экспертов, решающим аспектом реагирования системы управления на процесс глобализации является наращивание потенциала их людских ресурсов. Поэтому ключом к успешному реагированию государственной системы управления на процесс глобализации является развитие людских ресурсов и создание институционального потенциала. Все остальное зависит от этой основополагающей предпосылки.

54. Группа экспертов отметила, что органы государственного управления играют решающую роль в подготовке своих обществ к процветанию в свете тех задач, которые ставит процесс глобализации. Государственные службы реагируют на этот процесс, так или иначе реформируясь и отходя от старых методов работы. Оценка той роли, которую должны играть государственные служащие, осуществлялась как с точки зрения укрепления управленческого потенциала государства для обеспечения социально-экономического роста, так и с точки зрения создания благоприятных условий для процветания гражданского общества.

55. Концепция государственной службы применима к различным уровням управления (наднациональный, национальный, местный) и охватывает как избираемых, так и неизбираемых должностных лиц, а также правительственные и неправительственные организации. Основные задачи, с которыми сталкиваются государственные службы в связи с глобализацией, включают решение проблем, связанных с возросшей сложностью и неопределенностью, изменением ценностей и профессионального поведения, ростом конкуренции за опытных работников, усилением внимания к соблюдению прав человека и вопросам равных возможностей, а также необходимостью наличия у

руководителей таких качеств, как решительность и дальновидность.

56. Что касается управленческих систем, то Группа экспертов сосредоточила внимание на воздействии технологической революции на эти системы и их взаимоотношения. Она предостерегла от общей ошибки, когда нововведениями в управлении считают лишь технические достижения, не учитывая при этом соответствующие процессы и процедуры, которые не менее важны, чем технологии. Она также подчеркнула необходимость внедрения новой культуры управления в целях разработки и использования устойчивых инструментов и методов руководства в сфере государственного управления в развитых и развивающихся странах.

57. В связи с реагированием системы управления на процесс глобализации в системе государственного управления политиков и гражданских служащих необходимо сделать более самостоятельными, но и более подотчетными. Это не означает противопоставление одной группы другой. Подотчетность скорее должна обеспечиваться с помощью таких средств, как эффективно функционирующие парламенты, четкие процедуры ревизии, управленческие контракты и общий общественный контроль; и для того чтобы достичь эти цели и успешно адаптироваться к процессу глобализации, каждая страна должна найти свой собственный путь. Страна должна не полагаться в слишком большой степени на внешние рекомендации, а изучать чужой опыт и выяснять мнение своего населения с помощью общенациональных дискуссий. В конечном итоге ответственность лежит на самой стране.

58. В Восточной и Центральной Европе страны произвели основные преобразования, консолидацию, модернизацию и в самое последнее время адаптацию. Их пример был использован для иллюстрации некоторых извлеченных уроков. В частности, был отвергнут подход «большого взрыва», поскольку он дает обратные результаты, а также экспериментальный подход. Был сделан вывод о том, что лучше всего учиться на практике и придерживаться ориентированного на спрос подхода, учитывая при этом конкретные условия и культуру и используя местный опыт. В Восточной Европе одна из трудностей была связана с кадровой политикой. С приходом на государственную службу

более юных поколений такая ситуация должна измениться.

59. Что касается оказания услуг и безопасности, то здесь глобализация несет с собой не проблемы, а новые возможности, особенно когда речь идет о борьбе с неграмотностью и преступностью. Благодаря внедрению новых технологий государства могут ускорить процесс развития, используя новые методы подготовки кадров, получая доступ в отдаленные районы и к проживающему там населению, а также развивая свой потенциал в сфере анализа политики путем использования более актуальной информации в своей экономической, бюджетной, инвестиционной и даже социальной политике. В этой связи полезным может оказаться и укрепление связей с университетами и частным сектором (в частности с транснациональными компаниями).

60. Изучение Группой экспертов реакции системы управления на процесс глобализации позволило получить самую различную информацию и идеи. Было достигнуто явное согласие по поводу того, что глобализация не лишена определенной ценности. Как стихийная сила она дает преимущества тем странам, у которых есть возможность направить ее на цели развития; тем же, кто оказывается захваченным врасплох, она приносит вред. Участники отмечали также, что глобализация — это не единичный, а многогранный процесс и что к модернизации и прогрессу ведет не один, а множество путей. Однако большинство соглашалось с тем, что здесь наблюдается тенденция к тому, чтобы выжидать, и это та задача и обязанность, которую государства не могут позволить себе игнорировать или обходить стороной. Проблема, с которой сталкиваются государства, заключается прежде всего в необходимости точно определить задачу и разработать правильные выводы с точки зрения государственной политики. Существует общее мнение, что в качестве отправной точки для анализа потребностей и разработки решений для каждого конкретного случая следует использовать социально-политические, культурные и экономические условия каждой отдельной страны, региона или субрегиона.

61. Однако возможности для проведения такого углубленного анализа потребностей страны и разработки решений с точки зрения

государственных стратегий, политики и программ довольно ограничены. В случае Африки отмечалось, что гражданские службы испытывают острый дефицит кадров на уровне разработки политики и управления; избыток кадров наблюдается лишь в основании пирамиды. В случае бывших советских республик упоминалась такая особенность, как полное отсутствие потенциала после развала коммунистического государства. Не будет преувеличением сказать, что в значительных регионах мира глубокий кризис охватил не только профессию гражданского служащего, но и саму государственную службу. По мнению Группы экспертов, этот кризис представляет собой одну из наиболее важных задач, которую в срочном порядке должны решать страны с переходной экономикой и развивающиеся страны. Ее рекомендации обусловлены этим основным выводом.

62. В качестве первого шага в планировании деятельности по наращиванию общего потенциала участники предложили учредить компетентную стратегическую группу, способную эффективно заниматься прогнозированием будущего. Подчеркивалось, что перспективное планирование не следует считать чисто интеллектуальным и технократическим занятием. Помимо технического вклада, большую роль должны играть политическое руководство, деловые круги и даже представители неправительственных организаций. Необходимо подчеркнуть, что роль гражданского общества имеет важное значение, однако она лишь дополняет роль демократически избранных органов власти, которые действительно представляют общую волю и интересы. Группа экспертов подчеркнула, что для того, чтобы гражданское общество функционировало эффективно и в общественных интересах, оно должно действовать открыто и постоянно быть подотчетным.

63. Участники подтвердили, что развитие людских ресурсов и создание институционального потенциала тесно взаимосвязаны. Этот процесс должен начинаться с пересмотра роли государства и видов государственного вмешательства. Ведь даже форма и структура государства не могут оставаться такими же, как и в прошлом. Ориентированное на центр бюрократическое государство, существовавшее в Европе XIX века, абсолютно неприемлемо в эпоху демократизации и глобализации. Наоборот, в свете событий,



произошедших в последние два десятилетия, мы должны стремиться к созданию государства, которое будет функционировать на трех взаимосвязанных уровнях: национальном или федеральном (как и в прошлом); провинциальном или местном (в основном в соответствии с принципом субсидиарности); и международном в свете распространения международных режимов (Всемирная торговая организация (ВТО) и другие), а также на наднациональном (как в Европейском союзе (ЕС) и других региональных образованиях).

64. Подготовка государственных служащих должна осуществляться таким образом, чтобы они могли работать на любом из этих трех уровней. В этой связи наиболее важное значение имеет подготовка руководителей. Еще одной существенной причиной слабости органов государственного управления в развивающихся странах и странах с переходной экономикой является нехватка экономистов с мировым опытом и специалистов со знанием механизма функционирования международных соглашений, договоров и режимов, а также имеющих технические навыки. *Mutatis mutandis* многое из вышесказанного можно отнести и к децентрализации, которая не всегда дает ожидаемые результаты, что в значительной степени обусловлено нехваткой квалифицированного персонала.

65. На национальном уровне негативным фактором вновь является снижение роли государства. Во многих развивающихся странах это ускорило ослабление государства и усилило утечку умов не только в частный сектор и неправительственные организации, но и на Запад. Этот процесс необходимо остановить. В свете важнейших потребностей большинства развивающихся стран и стран с переходной экономикой первоочередная задача заключается в создании основы для государственных кадровых структур, политики и системы продвижения по службе, которые были бы способны привлекать, удерживать, обеспечивать профессиональный рост и мотивирование нужных людей и направлять их энергию на благо общества. В этом контексте нужные люди — это профессионалы, обладающие необходимой компетенцией и навыками и придерживающиеся соответствующих ценностей, позиций и этических стандартов. И вновь здесь

необходимо подчеркнуть, что простая основа не сможет удовлетворить нужды всех стран.

66. Прения выявили поразительное совпадение мнений по ряду ключевых вопросов. Во-первых, в связи с позициями, ценностями и этическими стандартами Группа экспертов выразила озабоченность по поводу того, что было охарактеризовано как распространяющаяся угроза коррупции, которая становится образом жизни в слишком большом числе стран, и настоятельно призвала правительства укрепить этическую инфраструктуру их соответствующих стран. На политическом уровне коррупция ведет к использованию государственной сферы главным образом для личных целей. На уровне гражданской службы это зачастую объясняется тем, что существующая здесь заработная плата столь низка и выплачивается столь нерегулярно, что гражданские служащие вынуждены делать выбор между службой на благо своей страны и удовлетворением основных потребностей своих семей. Опыт многих стран мира подтверждает вывод о том, что дешевый государственный служащий может дорого обойтись государству.

67. Однако Группа экспертов предупредила, что повышение уровня заработной платы гражданских служащих еще не гарантирует нужных результатов и может иметь обратный эффект, если не будет сопровождаться соответствующим ростом показателей работы. Во-первых, для повышения показателей работы необходимы согласованные усилия в следующих областях: а) предварительная подготовка и подготовка по месту работы; б) обеспечение мобильности и ротации; в) ликвидации системы покровительства; и д) набор, назначение на должность и продвижение по службе исключительно на основе заслуг (с поощрениями за хорошую работу).

68. Во-вторых, что касается компетенции и навыков, то политика в области управления людскими ресурсами и их развития должна предусматривать поощрения за работу и достигнутые успехи как в денежной, так и в какой-либо символической форме. Странам при разработке их собственных систем следует изучить сравнительные преимущества а) централизованных систем по сравнению с децентрализованными и б) использования штатных должностей по сравнению с теми или иными формами привлечения

специалистов со стороны, что практикуется в различных (большей частью развитых) странах. Ясно одно: для восстановления профессионализма государственной службы государству необходимо покончить с таким положением дел, когда в поисках работы к нему обращаются в последнюю очередь.

69. В-третьих, новые государственные служащие должны вырабатывать у себя новые интерактивные навыки, которые не требовались их предшественникам или проявлялись в меньшей степени. Сюда входят такие качества, как умение выступать посредником и вести переговоры, коммуникативность, способность привлекать и использовать в процессе выработки решений самые различные заинтересованные стороны, языковые навыки и техническая грамотность.

70. В-четвертых, — и это особенно важно ввиду ограниченности ресурсов для целей профессиональной подготовки — правительствам необходимо определить здесь первоочередные задачи, которые могут включать следующее: возможности для разработки политики; возможности для управления ресурсами (включая финансовые и информационные ресурсы); и возможности для оказания государственных услуг (в частности образование и здравоохранение). Группа экспертов отметила также, что профессиональная подготовка не должна ограничиваться гражданскими служащими, а должна также охватывать политиков и членов гражданского общества. Выражалась надежда, что в ходе этого процесса, возможно, вновь появится общее чувство значимости гражданской службы, после того как на протяжении ряда лет эти понятия полностью подчинялись соображениям личной выгоды и стремлению к обогащению.

71. Среди участников отмечалось совпадение мнений по следующим вопросам:

- необходимость постоянного обучения, приобретения глобальных навыков и обмена опытом;
- забота о проигравших в процессе глобализации — о тех, кто не может перестроиться и останется в стороне от этого процесса;
- опасность того, что информационные технологии (ИТ) приведут к созданию

виртуального правительства, в результате чего контакты с гражданским обществом ограничатся;

- необходимость поддержания широких связей за пределами и внутри страны, с тем чтобы государство могло содействовать реализации надежд своих граждан и партнеров, подвергающихся воздействию глобальных средств массовой информации;
- сложность и необходимость одновременно удерживать квалифицированных людей и конкурировать с более широким кругом нанимателей в борьбе за ограниченное количество специалистов с определенными навыками.

72. Группа экспертов решительно высказалась за необходимость восстановления более приемлемого баланса между личной жизнью и работой государственных служащих. Развитие людских ресурсов, как предполагается, означает, что у гражданских служащих есть время думать, заниматься анализом и взаимодействовать как на местном, так и на глобальном уровне. Группа экспертов выразила озабоченность в связи с тем, что в результате появления электронных средств управления и виртуальных гражданских служащих, а также привлечения специалистов со стороны роль государства может снизиться до такой степени, что у него не будет возможности прогнозировать и регулировать революцию в сфере информационных технологий. Государство окажется в уязвимом положении, если оно будет не в состоянии анализировать технические тенденции из-за отсутствия специалистов и возможностей. Ему, возможно, придется полагаться на те самые организации, деятельность которых оно призвано регулировать.

73. Группа экспертов неоднократно выражала серьезный скептицизм по поводу универсальных решений и подчеркивала важность индивидуальных подходов к удовлетворению различных потребностей отдельных стран. Организация Объединенных Наций может оказать помощь в разработке руководящих принципов, перечней требований, целевых исследований и других справочных материалов для использования в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Аналогичным образом для

определения качества предоставляемых услуг или масштабов таких проблем, как коррупция и покровительство, с точки зрения частного сектора, потребителей услуг или самих государственных служащих можно было бы использовать «обследования восприятия». В целях повышения показателей работы в государственном секторе в целом необходимо, как подчеркнула Группа экспертов, осуществлять надлежащий контроль и оценку на основе соответствующих критериев. Группа призвала разработать учебные программы, которые станут неотъемлемой частью карьеры государственных служащих, будут готовить к переменам и уделять особое внимание условиям, в которых находятся работники, включая понимание роли средств массовой информации. Она далее подчеркнула значение кадровой политики, в которой особо выделяются три качества — заслуги, мобильность и мотивировка — и благодаря этому повышаются компетентность и этические ценности в государственной службе. Организация Объединенных Наций путем консультирования по вопросам политики и обмена информацией могла бы оказать помощь в разработке руководящих принципов такой политики. Она могла бы также помочь правительствам разработать основы, которые отвечали бы их конкретным потребностям, а также различным социально-экономическим и культурным условиям. Организация Объединенных Наций могла бы также оказывать поддержку усилиям национальных правительств, направленным на повышение профессионализма, и содействовать разработке общемировых стандартов для государственной службы.

74. Группа экспертов завершила обсуждение, обратив внимание на следующие ключевые элементы:

- Гражданские служащие отвечают за осуществление правительственной стратегии и в то же время сами в первую очередь страдают от последствий осуществляемых реформ. Они являются ключом к успеху этих реформ. Как нам обеспечить, чтобы они поддерживали перемены, а не срывали их?
- Подготовка кадров приносила пользу в прошлом и в то же время оказывается пустой тратой ресурсов, если подготовленные лица не возвращаются на гражданскую службу. Что необходимо сделать для того, чтобы

подготовка кадров стала полезным инструментом, с помощью которого органы управления смогут эффективно адаптироваться к процессу глобализации?

- Гражданские служащие являются ключом к успешному использованию преимуществ процесса глобализации в системе государственного управления: какой стратегии следует придерживаться, чтобы привлекать и удерживать лучших работников, обеспечивая в то же время равные возможности в качестве типового нанимателя?

## **D. Глобализация и экономическое управление**

### **Основные черты**

75. После доклада, подготовленного Генеральным секретарем, Группа экспертов обсудила связь между глобализацией и экономическим управлением, сосредоточив внимание на концептуальных подходах и вопросах экономической глобализации и экономического управления; роли различных институтов экономического управления в руководстве экономикой; и национальных и глобальных режимах экономического управления.

76. Глобализация — это не автоматический процесс, в его основе лежат осознанные программные решения, принимаемые правительствами. Экономическая глобализация, т.е. усиление трансграничной интеграции национальных экономических систем, определяется программными решениями в отношении либерализации рынков и технических достижений. Основными чертами глобализации являются расширение торговых потоков, прямые иностранные инвестиции (ПИИ) и потоки капитала относительно с валовым внутренним продуктом (ВВП) стран, а также интеграция как товарных рынков, так и рынков капитала между странами. Глобализацию можно рассматривать в принципе как экономическое явление, которое имеет важные последствия в политической и социальной областях. Ни один взятый отдельно количественный показатель глобализации не может дать всей картины: даже если некоторые регионы получают минимальную долю мировых потоков ПИИ, это не обязательно означает, что они не стали более

открытыми для мировых рынков, чем они были 20 лет назад.

77. Эксперты пришли к выводу, что глобализация отличается от прежних этапов интеграции по ряду аспектов. Во-первых, резко возросли темпы, объем и интенсивность трансграничных операций (об этом свидетельствуют данные о торговле и других международных потоках); во-вторых, с ростом объема торговли повысился уровень проникновения на рынки; соответственно, производители даже на низовом уровне испытывают теперь воздействие колебаний мировых цен; в-третьих, даже если ПИИ сосредоточены в нескольких регионах, другие регионы мира получают портфельные инвестиции и другие краткосрочные потоки капиталов, которые оказывают значительное воздействие на политическую самостоятельность как руководителей, так и государственных должностных лиц; в-четвертых, важной чертой глобализации является появление глобального рынка, на котором действуют общемировые цены. С повышением уровня интеграции рынков уровни цен по большинству категорий товаров теперь колеблются в большинстве стран в гораздо более узком диапазоне.

78. И последнее по порядку, но не по значению замечание сводится к тому, что новым важным действующим лицом на мировой экономической арене стали многонациональные корпорации (МНК). МНК разбили свою стоимостную цепочку между различными странами, и, поскольку объем внутрифирменной торговли (то есть торговли между двумя филиалами) теперь превышает объем коммерческой торговли, МНК обладают огромными и существенными возможностями воздействовать на распределение ресурсов. Кроме того, возросшее влияние МНК означает, что происходит трансграничная интеграция не только рынков готовой продукции, но и рынков полуфабрикатов. Организуемые МНК потоки капиталов, то есть потоки прямых иностранных инвестиций МНК, действительно сосредоточены в нескольких регионах. Однако это не означает, что другие регионы остались в стороне от глобализации, поскольку они тоже борются за получение потоков ПИИ на мировом рынке.

79. Экономическое управление определяется как организация коллективных действий в отношении экономики. Сюда входит создание

институциональных условий в форме нормативно-правовой базы; создание конкретных институтов управления, таких, как рыночные иерархии и сети (фирмы, государства, рынки и другие сети); организация экономических операций; и определение масштабов и форм государственного вмешательства (различная государственная политика).

80. Проведенные недавно обсуждения были сосредоточены на выборе надлежащих механизмов управления, особенно в том, что касается соответствующей роли государства и рынка в экономическом управлении и основных экономических функций государства. Группа экспертов отметила, что наблюдается тенденция к использованию рынков в качестве механизмов управления, снижению роли государства как механизма экономического управления, а также игнорирование относительного значения институциональных условий. Эти тенденции обусловлены главным образом неоклассическими экономическими теориями и уделением основного внимания критериям эффективности. Достаточно упомянуть теорию общественного выбора, теорию основного субъекта и институциональную экономическую теорию, в центре которых стоят затраты на операции. Считается, что государство как механизм экономического управления находится под гнетом негативных аспектов политического процесса, таких, как взяточничество и бюрократизм.

81. Тенденция к использованию рынка как механизма управления проявляется в следующем: курс на приватизацию, развитие рыночных отношений и снижение объема государственного вмешательства; приватизация и перевод на контрактную основу функций, выполнявшихся ранее государственным сектором; более широкое использование квазирыночных механизмов и контрактов на организацию деятельности государственного сектора; и усилия по снижению уровня государственных доходов и расходов.

82. Предполагаемая экономическая роль государства и масштабы и формы государственного вмешательства ограничиваются устранением факторов, препятствующих эффективному функционированию рынка, таких, как монополии, внешние эффекты, необходимость предоставления государственных товаров, асимметричная

информация, а также некоторые ограниченные задачи по перераспределению и создание надлежащей нормативно-правовой базы.

83. Взвешенная оценка показывает, что а) роль государства в создании нормативно-правовой базы недооценивается; б) необходимость корректировки результатов функционирования рынка с помощью распределительной политики игнорируется, и это приводит к усилению неравномерности; в) важность систем социального обеспечения и систем социальной безопасности как основных государственных функций недооценивается; и д) роль государства как механизма экономического управления игнорируется: в то время как наблюдается сдвиг в сторону усиления регулирующей функции государства, не все можно организовать с помощью рынков. Практические результаты реформ, проводившихся в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах в соответствии с этими установками, вновь подтвердили важную роль государства в экономическом управлении.

84. Что касается экономического управления, то и государства, и рынки следует считать уместными механизмами в рамках системы экономического управления. Государства играют ведущую роль в формировании основных характеристик рынков. Новой тенденцией в механизме управления — то есть ни рынок, ни государство — стало появление ассоциативных сетей, интеграция которых осуществляется главным образом добровольно объединившимися экономическими субъектами, наделенными функциями саморегулирования. Эти сети могут играть ключевую роль в контексте адаптации систем национального управления к процессу глобализации. Они могут разлагать рынки, разлагать государства и подрывать конкуренцию, но они могут быть и движущей силой справедливого развития. Определение того, способствуют ли они подрыву рынка или развитию, зависит в значительной степени от способности государств регулировать и управлять этими саморегулирующимися субъектами (регулирование саморегулирования). Ключом к достижению положительных результатов во взаимодействии между механизмами управления является институциональный потенциал государства.

#### **Ключевые вопросы**

85. Эксперты отметили, что для понимания причин глобализации важны два фактора. Одной из категорий причин глобализации являются причины, связанные с технологией. Однако, концентрируя свое внимание только на технологии, мы рискуем оказаться технологическими детерминистами. Простая концентрация внимания на технологии и утверждение, что политика второстепенна по отношению к технологии и экономике, означает отношение к политике как к явлению вторичному. Это, безусловно, неправильно. Поэтому второй фактор, важный для понимания истоков глобализации, того, каким образом и когда она началась, заключается в понимании изменений политического характера, которые происходят как в национальной политической экономике, так и в международной политической экономике.

86. Экономическая глобализация или более глубокая экономическая интеграция влияет на национальные системы экономического управления в плане необходимости перестройки национальной политики и учреждений. Группа экспертов отметила, что весьма важно сделать акцент на ограничения, которые налагает глобализация на государство, но не менее важно указать и на возникающие при этом возможности и последствия глобализации для государства. Развивающиеся страны не обладают надлежащим институциональным потенциалом, который может облегчить принятие государством мер в связи с глобализацией, и вряд ли такой потенциал появится в скором времени. Слабые государства, которые не обладают достаточным потенциалом даже в сфере внутреннего регулирования, слабы и на международном уровне. Государства, которые зачастую оказываются в плену экономических интересов, вносят диссонанс в сбалансированное отражение различных национальных интересов. Должное внимание как процессу, противоположному процессу глобализации, должно также уделяться расширению прав и возможностей различных институтов на местном уровне.

87. Один из ключевых вопросов, поднятых Группой экспертов, касался последствий экономической глобализации для национального суверенитета и самостоятельности в принятии решений в области государственной политики. Раньше национальные политика, учреждения и политические инструменты были ориентированы

главным образом на рынки, расположенные на национальной территории. С появлением глобальных рынков влияние национальной политики стало ограниченным. Наглядным примером этого являются политика в вопросах налогообложения и социальная политика. Это приводит к определенному ограничению самостоятельности стран в принятии решений в области государственной политики. Сегодня экономическая и политическая география зачастую не совпадают друг с другом, и поэтому правительства не осуществляют суверенитета над своими экономическими территориями в той мере, в которой это имело место ранее. Между политическим и экономическим пространством, на котором государства осуществляют свой суверенитет, возникает определенная асимметрия.

88. Кроме того, на первый план все более выдвигаются другие типы структур управления. Поэтому такие типы структур управления необходимо учитывать при любом анализе направлений действий в условиях глобализации и последствий глобализации для государственного управления. Вместе с тем важно отметить, что правительства сохраняют свое значение, причем немалое. Поэтому, обращая внимание на значимость других форм управления, Группа экспертов не хотела бы недооценивать роль правительств. Правительства продолжают играть важную роль по целому ряду направлений, которые рассматриваются ниже.

89. Перестройка национальных систем экономического управления необходима, но ее отнюдь не достаточно для противодействия последствиям экономической глобализации. Шаги, предпринимаемые на международном уровне, могут принимать различные формы, такие, как установление норм, координация и согласование политики. Высказываемая в теоретическом плане идея создания всемирного правительства практически неосуществима по соображениям, связанным с его легитимностью и эффективностью. Действительно наднациональные механизмы, подобные ЕС, по-прежнему носят весьма единичный характер.

90. Поэтому единственными жизнеспособными вариантами являются межправительственные механизмы, создающие глобальные системы экономического управления (международные

экономические режимы). Такие глобальные режимы экономического управления устанавливают принципы, нормы и правила международного сотрудничества в функциональных областях международных экономических отношений, но одновременно устанавливают и нормы для национальной (в пределах государственных границ) политики. Эти глобальные режимы регулирования курируются международными организациями. Наиболее ярким примером является торговый режим Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ)/ВТО. Режимы, относящиеся к сфере финансов, инвестиций и конкуренции, все еще носят фрагментарный характер. Группа экспертов подняла вопрос о возможности рассмотрения международных соглашений по вопросам налогообложения вне контекста действующих двусторонних соглашений. Если правительства стран не в состоянии осуществлять экономический суверенитет, то им следует еще более активно изучать возможность создания межправительственных механизмов. Такие вопросы, как трансфертное ценообразование, которое правительства зачастую не в состоянии контролировать самостоятельно, или существование налоговых убежищ, требуют активного решения на международном уровне. Это важно в связи с тем, что, в случае потери правительствами доходов, они теряют возможность предоставлять общественные блага и осуществлять социальную политику.

91. Участниками процесса глобального экономического управления являются правительства, международные экономические режимы (учреждения) и частный сектор, особенно МНК. Если роль МНК как движущей силы процесса глобализации признается, то относительно того, какую роль в формировании глобальной системы экономического управления могут играть государства и международные режимы, по-прежнему отсутствует ясность.

92. Хотя вышеупомянутые глобальные режимы экономического управления представляют собой жизнеспособные варианты решения проблем экономической глобализации, имеется ряд проблем, которые необходимо урегулировать:

а) позиции стран нередко чрезмерно широко отражают интересы влиятельных торгово-промышленных групп, особенно МНК. О наличии аномалий в этом отношении свидетельствует тот

факт, что ключевые субъекты во многих случаях формально не представлены на переговорах по вопросам, касающимся того или иного экономического режима;

b) соглашения о принципах, нормах и правилах нередко отражают в первую очередь интересы ведущих в экономическом отношении государств. Интересы развивающихся стран часто игнорируются ввиду неравенства сил. Механизмы управления (голосование, принятие решений) часто ориентированы на соблюдение интересов сильных стран (например, «взвешенное» голосование в Международном валютном фонде (МВФ); даже в ВТО, где действует принцип «одна страна — один голос» и принцип консенсуса, сбалансированное отражение несовпадающих интересов стран во многих случаях не гарантируется;

c) развивающиеся страны сталкиваются с серьезными и все возрастающими трудностями в плане возможностей ведения переговоров в связи с отсутствием людских ресурсов, обладающих должной квалификацией;

d) транспарентность процесса принятия решений часто оказывается недостаточной. Необходимо рассмотреть вопрос об участии представителей гражданского общества (НПО). Эти глобальные режимы экономического управления, не будучи совершенными, представляют собой единственную жизнеспособную альтернативу. Они дают возможность государствам, особенно слабым, участвовать в разработке международных правил.

93. В заключение следует отметить, что возможности государств можно классифицировать с учетом трех различных аспектов: а) аспект регулирования; b) аспект предоставления услуг; а также c) аспект создания благоприятных условий. Группа экспертов особо выделила аспект регулирования/функционирования институциональных механизмов государства как ключевой с точки зрения создания потенциала в контексте глобализации. В качестве одного из основных элементов государству нужен мощный потенциал в плане регулирования. Аспект создания государством благоприятных условий играет ключевую роль в адаптации национальных секторов к рынкам, трансформировавшимся в глобальные. Возможности в этом отношении тесно связаны с экономическими функциями государства, в

основном с функцией регулирования и функцией перераспределения. Как показывает опыт развитых стран, между степенью открытости национальной экономики и сокращением или ограничением государственных программ социального вспомоществования нет четко выраженной корреляционной связи. Поэтому глобализацию не следует рассматривать как процесс, который неизбежно ведет к демонтажу государственных структур, занимающихся оказанием социальных услуг, или государства благосостояния.

94. Процесс глобализации подчеркивает важную роль как национальных, так и международных учреждений. Действенно работающие учреждения будут способствовать эффективному ценообразованию. Главная задача заключается в понимании того, какие учреждения относятся к категории дисфункциональных, какие являются функциональными и как эти дисфункциональные учреждения можно реформировать, преобразовать или заменить другими. Процесс глобализации приводит также к увеличению числа рынков, которые необходимо более активно регулировать. Рынки функционируют не в вакууме. Чтобы функционировать, рынки должны иметь структуру, т.е. регулирующие учреждения. Кроме того, цены представляют собой социальные конструкции, поскольку их определяют рынки, которые сами являются социальными конструкциями. Поэтому при анализе вопросов политики, когда мы говорим об упорядочении цен, мы также должны задаться вопросом о том, почему отдельные цены устанавливаются на одном, а не на другом уровне. Это имеет важное значение, поскольку более 70–80 процентов мировых рынков являются олигополистическими. Восемь-десять производителей могут держать в своих руках 80–90 процентов рынка. Поэтому в условиях усиливающейся олигополизации мировых рынков важно понимать, почему устанавливаются такие цены, а не иные.

95. Группа экспертов высказала ряд общих идей. Согласно одной из них, необходимо обеспечить наличие «состязательных» рынков. Группа экспертов не использовала слово «конкурентный», так как оно имеет идеологическую коннотацию. Она использовала понятие «состязательный», поскольку процессы либерализации и дерегулирования не являются самоцелью. Если в

результате приватизации на смену государственной монополии приходит частная, то это не ведет к повышению эффективности. В данном случае нужны именно состязательные рынки.

## **Е. Резюме дискуссии по показателям государственного сектора**

### **Показатели государственного сектора**

96. Обсуждение вышеупомянутой темы в ходе совещания велось на основе документа, озаглавленного «Показатели государственного сектора» (ST/SG/AC.6/2000/L.2). В этом документе рассматривались следующие четыре вопроса:

a) Как теоретически определить размеры государственного сектора?

b) Как они могут быть измерены на практике с учетом нехватки имеющихся данных?

c) Что является причиной отмечаемых различий в размерах государственного сектора?

d) Какие данные необходимы для того, чтобы составить достаточно точное представление о государственном секторе в той или иной стране?

Основное внимание в документе уделялось прошедшему десятилетию, прежде всего его началу (1990 год) и 1997 году — последнему году, за который в настоящее время имеются данные по большему числу стран.

97. Доклад содержит ряд заключений. Измерение совокупного воздействия государства на общество представляет собой трудную задачу, но можно измерить некоторые аспекты, определяющие размеры государственного сектора. Наилучшим методом определения размера государственного сектора был назван подход на основе расходов, который требует наличия сведений об уровне налогообложения и расходов этого сектора. Теоретически измерение возможно. Определение реальных размеров связано с огромным множеством проблем, касающихся в основном наличия данных, их сопоставимости и качества.

98. Несмотря на низкое качество имеющихся данных статистический анализ факторов, определяющих размеры государственного сектора, дал интересные результаты: когда размеры этого сектора измеряются с использованием таких

критериев, как число занятых или объем расходов на потребление, то прослеживается прямая связь между объемом предоставляемых услуг и экономией средств за счет эффекта масштаба, но нет никаких оснований говорить о том, что объем услуг, предоставляемых государственным сектором, каким-либо образом зависит от степени интегрированности страны в мировую экономику. Если же о размерах государственного сектора судить по объему расходов центральных органов государственного управления, то окажется, что его размеры зависят от степени интегрированности страны в мировую экономику (глобализация), а какая-либо связь между объемом услуг и экономией средств за счет эффекта масштаба не прослеживается. Более того, существует прямая связь между глобализацией и объемом государственных расходов, которая отчетливее всего прослеживается при анализе динамики расходов и изменений в контексте глобализации за последнее десятилетие, а не их уровня по состоянию на начало и конец десятилетия.

### **Вопросы, касающиеся показателей государственного сектора**

99. Ряд экспертов дали положительную оценку докладу Секретариата о показателях государственного сектора. Эксперт из Латинской Америки подробно рассказал об усилиях, прилагаемых в этом регионе для сбора данных о занятости в государственном секторе. Со стороны правительств государств региона активного отклика не наблюдается, а ценность имеющихся статистических данных ограничена вследствие их несопоставимости по странам. Например, если в одних странах в статистических данных о занятости в государственном секторе учитываются преподаватели и врачи, труд которых оплачивается не на месячной и годовой, а на почасовой, недельной и дневной основе, то в других странах они не учитываются.

100. С учетом значения, придаваемого вопросу о показателях государственного сектора, эксперты высказали единодушное мнение о чрезвычайной важности разработки согласованной методологии подготовки и увеличения объема имеющихся данных о государственном секторе. Качество данных также имеет первостепенное значение для



обеспечения возможности их сопоставления на межстрановом уровне и анализа временных рядов.

101. Эксперты отметили важность сбора данных о числе лиц, занятых в органах государственного управления. Вместе с тем необходимо также учитывать расходы органов всех уровней. Данные о местных органах управления отсутствуют по многим странам, и во многих странах ответственность за сферу образования и здравоохранения несут органы управления более низкого уровня, в результате чего в статистических данных по центральным органам управления не учитываются производимые органами более низкого уровня расходы на социальные цели. Целесообразно было бы также осуществлять сбор и анализ данных о расходовании налоговых поступлений.

102. Наконец, по мнению экспертов, было бы полезно публиковать данные о государственном секторе на регулярной основе с соответствующим анализом изменений и тенденций.

## **Г. Резюме обсуждения проекта хартии гражданской службы в Африке**

103. Внося на обсуждение проект хартии гражданской службы в Африке от имени Рабочей группы на уровне министров африканских стран, министр по вопросам гражданской службы и административной реформы Марокко г-н эль-Хуссин Азиз отметил, что с помощью этого документа страны Африки хотели бы привить работникам гражданской службы ценности и поведение, которые необходимы для решения текущих экономических, социальных и технологических проблем в нынешнюю новую эпоху глобализации. Помимо преамбулы, хартия содержит три раздела: а) общие положения, направленные на повышение эффективности и легитимности гражданской службы и улучшение ее отношений с теми, кого она обслуживает; б) кодекс поведения гражданских служащих, призванный повысить добросовестность и обеспечить более этичное поведение работников государственной службы; и с) заключительные положения, касающиеся механизмов применения и последующей деятельности. Было отмечено, что документ существует пока в форме проекта, который должен быть принят позднее

Панафриканской конференцией министров гражданской службы.

104. В ходе обсуждения участники, единодушно отметив, что проект хартии представляет собой очень хорошую инициативу, дали высокую оценку работе, проделанной министрами стран Африки. Вместе с тем они обратили внимание министров на следующие моменты: а) необходимость упомянуть в преамбуле о специфике Африки и сложившихся условиях; б) факторы риска, сопряженные с включением в хартию положений, касающихся декларирования имущества и незаконного обогащения; с) необходимость обеспечения большей конкретики и детализации в вопросах вознаграждения гражданских служащих и условий их работы; d) необходимость обеспечения применимости положений хартии в отношении политических деятелей и/или государственных должностных лиц; а также e) необходимость пересмотра положений о политическом нейтралитете, которого должны придерживаться работники гражданской службы.

105. Было проведено обсуждение вышеупомянутых моментов, и министр Азиз, а также министр государственной службы и по административным вопросам Южной Африки Джеральдин Фрейзер-Молекети и министр государственной службы и по административным реформам Бенина Усман Батоко, оба являющиеся членами Рабочей группы на уровне министров стран Африки, дали дополнительные разъяснения по этим замечаниям. Они также напомнили участникам о том, что проект хартии является консенсусным документом, совместно разработанным на основе прогрессивного подхода. В заключение они информировали Группу экспертов о том, что они доложат своим коллегам по Рабочей группе о всех высказанных экспертами замечаниях и предложениях.

106. Завершая обсуждение хартии, участники вынесли следующие рекомендации:

- Организации Объединенных Наций следует оказать поддержку правительствам стран Африки в осуществлении положений хартии и в ее использовании на национальном уровне после ее принятия;
- после принятия хартии ее следует распространить на страновом уровне в целях широкого информирования общественности;

- с учетом важности хартии Департамент по экономическим и социальным вопросам мог бы использовать ее в качестве образца для поддержки аналогичных инициатив в других регионах;
- Департаменту по экономическим и социальным вопросам следует рассмотреть вопрос о разработке с опорой на имеющуюся документацию и данные о государственном управлении по различным странам мира международной хартии государственной службы, которая должна быть одобрена Экономическим и Социальным Советом.

### **Г. Онлайн-сеть региональных учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам создания потенциала в области государственного управления и финансов**

107. Понимание любого популярного определения глобализации чрезвычайно затруднено, если изначально не признать, что ее наиболее важным компонентом является информация. Доступ к информации ведет к приобретению знаний и в конечном итоге к реализации обусловленных глобализацией преимуществ. Вместе с тем, не имея доступа даже к базовой информации, многие развивающиеся страны становятся более уязвимыми перед лицом одного из негативных последствий глобализации — разрыва в уровне компьютеризации и в конечном итоге увеличения разрыва между имущими и неимущими. Для оказания странам, особенно развивающимся, содействия в создании или укреплении их потенциала в плане доступа к информации и управления и обмена ею, что имеет решающее значение для эффективного функционирования государственного сектора и разработки действенной политики, на Отдел государственной экономики и государственного управления была возложена ответственность за разработку, создание и управление функционированием первой глобальной Онлайн-сети региональных учреждений по вопросам создания потенциала в области государственного управления и финансов (ЮНПАН). Финансирование этой инициативы

осуществляется по линии Счета развития бюджета по программам Организации Объединенных Наций.

108. Программа ЮНПАН была представлена на пленарном заседании пятнадцатого совещания Группы экспертов 12 мая 2000 года. Судя по энтузиазму и позитивным откликам участников во время презентации, как в концептуальном отношении, так и с практической точки зрения ЮНПАН получила широкую поддержку. По твердому убеждению участников, такая сеть информации и знаний, как ЮНПАН, может оказаться крайне полезной для директивных органов и государственных должностных лиц. Группа экспертов единогласно выразила мнение о необходимости обеспечить полномасштабное функционирование ЮНПАН в ближайшем будущем.

109. Пятнадцатое совещание показало, что web-сайт ЮНПАН, отличающийся удобством в пользовании, будет служить одновременно в качестве центра обмена информацией и канала доступа к многочисленным услугам и возможностям, которые будет предоставлять сеть, состоящая из ряда региональных и международных учреждений, занимающихся вопросами государственного управления. Этот сайт, который должен начать работать в онлайн-режиме в ближайшее время, будет ориентирован на учет региональной специфики и содержать отдельные подсайты, позволяющие проходить подготовку, получать консультационную помощь по техническим вопросам и организовывать дискуссионные форумы в онлайн-режиме; всемирный справочный указатель; публикации; аналитические доклады; тематические исследования; страновые обзоры; базы статистических данных; средства связи с сайтами специализированной информации, например с базой данных о национальном законодательстве; средства прямой связи с членами ЮНПАН; график мероприятий; а также онлайн-конференционный форум для облегчения обмена информацией между пользователями.

110. С особым удовлетворением было отмечено также укрепление региональных учреждений, занимающихся вопросами государственного управления, и расширение обмена опытом и знаниями по линии Юг-Юг. В этой связи участники совещания экспертов указали на необходимость

усиления отдачи от функционирования ЮНПАИ путем укрепления национальных возможностей на базе министерств, учебных заведений и институтов государственного управления в отдельных развивающихся странах и странах с переходной экономикой в целях получения ими доступа к данным, информации и возможностям подготовки с использованием информационной технологии.

## **Н. Доклады представителей Программы развития Организации Объединенных Наций и Всемирного банка**

111. Директор Отдела по вопросам развития управленческих кадров и управления ПРООН выступил перед Группой экспертов с обзорным докладом о деятельности ПРООН в области государственного управления и финансов, рассказав о том, как за последние 10 лет была полностью переориентирована и переосмыслена программа оказания помощи ПРООН. Эта программа ПРООН охватывает три аспекта государственного управления: политическое управление, экономическое управление и социальное управление. Кроме того, она учитывает проблемы и потребности трех действующих в рамках сектора субъектов: государства, гражданского общества и частного сектора.

112. ПРООН осознает свои преимущества и трудности, связанные с осуществлением программ в области государственного управления, и использует различные каналы для участия в реализации страновых программ в области государственного управления на основе предоставления таких услуг стратегического характера, как оказание помощи в наращивании потенциала центральных и местных органов управления и в управлении ресурсами/координации их использования.

113. Перед Группой экспертов также выступил директор Сети по вопросам управления государственным сектором Всемирного банка, который сделал краткий доклад о деятельности в области государственного управления и государственных учреждений, особо остановившись на усилиях, предпринятых Всемирным банком в последнее время для оказания помощи местным органам управления на низовом

уровне и осуществления стратегий борьбы с коррупцией.

114. Директор рассказал о мероприятиях Всемирного банка в ряде стран, дав оценку деятельности государственного сектора на основе результатов опросов государственных служащих и потребителей предоставляемых государственными структурами услуг, а также о помощи, оказываемой через соответствующие механизмы кредитования, такой, как предоставление долгосрочных кредитов на цели укрепления потенциала в области государственного управления.

## **I. Обзор Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов**

115. В соответствии с правилами и положениями, регулирующими планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, рекомендованными Комитетом по программе и координации, Группа экспертов на своем пятнадцатом совещании рассмотрела среднесрочный план на период 2002–2005 годов Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов в контексте среднесрочного плана для Программы Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам. Группа экспертов высказала единодушное мнение о том, что среднесрочный план должен быть в большей степени ориентирован на результаты. Она также обратила особое внимание на то, что вопросы, охваченные в Программе в области государственного управления и финансов, должны иметь большое значение для государств-членов и что Группа экспертов должна обеспечивать правительствам консультационную помощь в связи с этими важнейшими вопросами. Она также предложила определить иерархию приоритетов и конкретных стратегий в целях укрепления руководства работой, проводимой в контексте Программы в области государственного управления и финансов, и поддержки этой работы. В этой связи Группа экспертов отметила, что особое внимание следует уделить следующим двум ключевым темам: а) укрепление потенциала стран в области разработки политики, а также институционального

и управленческого потенциала для решения проблем, связанных с глобализацией и б) соответствующие роли государства и рынка в процессе развития.

116. В свете состоявшейся дискуссии Группа экспертов рекомендовала внести в текст подпрограммы 8 («Государственное управление, государственные финансы и развитие») программы 7 предлагаемого среднесрочного плана изменения, которые воспроизводятся в приложении ниже.

117. Директор Отдела государственной экономики и государственного управления информировал Группу экспертов о его бюджете по программам на 2000–2001 годы. По мнению Группы экспертов, вопросы государственного управления и финансов должны играть более заметную роль в контексте деятельности в экономической социальной областях. Она подчеркнула ключевую важность этих тем в контексте дискуссий, которые проводят межправительственные органы Организации Объединенных Наций, такие, как Экономический и Социальный Совет, что уже подчеркивалось в резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи. Группа экспертов выразила мнение о том, что Организации Объединенных Наций следует предоставить министрам и/или высокопоставленным должностным лицам государств-членов, ответственным за государственное управление, возможность регулярно встречаться для обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес, обмена опытом и информацией о нововведениях.

118. Группа экспертов решительно поддержала предложение о периодическом издании публикации под названием «The State of the Public Sector» («Состояние государственного сектора»). Эксперты сошлись во мнениях о том, что структура этой публикации будет строиться с учетом трех основных компонентов, каковыми являются основные данные о государственном секторе, страновые обзоры и тематические вопросы. Было высказано твердое убеждение в том, что такая публикация окажется чрезвычайно полезной для всех стран и с ее помощью будет заполнен пробел в работе, которая ведется в настоящее время в связи с государственным сектором. Группа экспертов решительно поддержала предложение о включении в публикацию страновых обзоров. В этой связи был

вынесен ряд рекомендаций в отношении их содержания и формата.

119. Группа экспертов высказала идею о том, что для обеспечения сбора достоверной информации по конкретным странам следует создать сеть региональных координационных центров. Было также рекомендовано сделать упор на такой аспект, как сравнительный анализ, и не допускать, чтобы обзоры представляли интерес только для тех стран, которых они касаются. Кроме того, Группа экспертов высказала единое мнение относительно того, что странам следует предлагать направлять свои замечания по обзорам в целях представления конкретной дополнительной или важной информации для ее последующего включения в обзоры Секретариатом. Помимо этого, было высказано общее мнение о необходимости проводить различие между странами, накопившими солидный опыт в области государственного управления, и странами, где институты государственного управления только создаются. Группа экспертов отметила, что страновые обзоры должны по возможности иметь максимально четкую и единообразную структуру, с тем чтобы можно было проводить сравнительный анализ.

120. Были также вынесены рекомендации относительно критериев, которые должны использоваться при определении тем будущих докладов. Были предложены следующие три основных критерия: а) избранная тема должна отвечать политическим интересам стран; б) она должна потенциально представлять всеобщий интерес; в) она должна носить перспективный, динамичный и в максимально возможной степени упредительный характер, отражая будущие тенденции в области государственного управления.

121. Ряд предложений был высказан в отношении темы публикации, в контексте которых предлагались, в частности, темы: а) органы государственного управления и информационная технология; а также б) этические нормы применительно к гражданской службе.

#### **Пятилетняя оценка осуществления резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи**

122. Группа экспертов рекомендовала обеспечить сбор информации о достижениях государств-членов в рамках национальных государственных секторов

и ее включение в доклад Генеральной Ассамблее. Было также рекомендовано, чтобы доклад содержал информацию о том, каких успехов в этой области достигла Организация Объединенных Наций. Группа экспертов также высказала мнение о том, что следует принять меры для обеспечения участия в общем обсуждении этого доклада представителей высокого уровня и что Секретариату следует организовать в связи с его обсуждением параллельные технические мероприятия без дополнительных расходов для Организации.

#### **Связь с организациями системы Организации Объединенных Наций**

123. Группа экспертов весьма активно поддержала идею укрепления взаимодействия, сотрудничества и координации между Программой Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, фондами и программами Организации Объединенных Наций, ее специализированными учреждениями и бреттонвудскими учреждениями. Было отмечено, что такое сотрудничество является одним из средств оптимизации использования основного и технического потенциала Организации Объединенных Наций за счет недопущения дублирования мероприятий и обеспечения эффективного задействования ресурсов. По мнению экспертов, сотрудничество является особенно важным инструментом для решения многих проблем, связанных с глобализацией, и более надежной основой для реформы в области государственного управления. Они с удовлетворением приняли к сведению предстоящее заключение соглашения о стратегическом партнерстве между Департаментом по экономическим и социальным вопросам и ПРООН в широкой области стратегического и оперативного государственного управления.

124. Это партнерство призвано укрепить связь между политикой, разрабатываемой межправительственными органами, которые обслуживает Департамент, и страновыми программами, за реализацию которых основную ответственность несет ПРООН. Благодаря этому партнерству обе организации будут взаимно поддерживать друг друга в этой области, действовать на основе взаимодополняемости, а не на конкурентной основе, укреплять свои

соответствующие мандаты и деятельность, а также устранять дублирование усилий.

125. Группа экспертов также приняла к сведению предстоящее заключение соглашения о сотрудничестве между Отделом государственной экономики и государственного управления и Программой по управлению социальными преобразованиями (ПУСП) ЮНЕСКО. Это соглашение о сотрудничестве укрепит взаимодействие и обмен информацией в области разработки государственной политики.

## Приложение

### **Пересмотренный текст программы 7 («Экономические и социальные вопросы») предлагаемого среднесрочного плана на период 2002–2005 годов**

#### **Пункт 7.36**

После первого предложения вставить следующее предложение:

«Особое внимание в ее рамках должно уделяться: а) укреплению потенциала стран в плане разработки политики и их, институционального и управленческого потенциала и б) соответствующим ролям государства и рынка в процессе развития».

#### **Пункт 7.37**

Добавить следующий подпункт:

«f) взаимодействие и сотрудничество в этой области с организациями системы Организации Объединенных Наций».

#### **Пункт 7.38**

Заменить весь текст следующим:

«а) развитие диалога на межправительственном уровне и содействие достижению консенсуса и принятию решений в отношении проявляющихся последствий процесса глобализации для государства;

б) расширение общих позиций по вопросам государственного управления и изменяющихся возможностей правительств и общих подходов к этим вопросам;

с) укрепление институциональной базы и базы людских ресурсов для наращивания потенциала органов государственного управления;

д) обеспечение более широкого и глубокого понимания основных последствий государственного управления и государственных финансов для гражданского общества;

е) более тесная увязка и координация проводимых на межправительственном и региональном уровнях обсуждений вопросов политики с оперативной деятельностью системы Организации Объединенных Наций в области государственного управления, государственных финансов и развития;

ф) углубление понимания последствий развития Интернет для роли государства;

г) расширение возможностей оценки возникающих уязвимых мест применительно к потенциалу органов государственного управления;

h) углубление понимания сложной практики регулирования в связи с формирующимися глобальными стандартами;

i) расширение участия государственных и негосударственных структур в работе Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, ориентированной на упреждение возникновения проблем».

**Пункт 7.39**

Добавить следующий подпункт:

«d) количество и качество аналитических докладов и публикаций по возникающим проблемам в области государственного управления и финансов».

---