



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
 2 July 2001
 Russian
 Original: English

Генеральная Ассамблея
 Пятьдесят шестая сессия
 Пункт 12 первоначального перечня*
 Доклад Экономического и Социального Совета

Экономический и Социальный Совет
 Основная сессия 2001 года
 Пункт 13(к) предварительной повестки дня**
 Экономические и экологические вопросы:
 государственное управление и развитие

**Пятилетняя оценка хода осуществления
 резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи по вопросу
 о государственном управлении и развитии**

Доклад Генерального секретаря

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–5	3
II. Нынешние тенденции и проблемы в области государственного управления .	6–21	4
A. Сокращение масштабов нищеты и неравенства в доходах.....	8	4
B. Улучшение положения в области прав человека и обеспечение равенства между полами	9–10	5
C. Глобализация для всех	11–16	5
D. Перспективы роста населения и воздействие ВИЧ/СПИДа.....	17–19	8
E. Охрана окружающей среды и устойчивое развитие	20	8
F. Предотвращение и ликвидация последствий сопряженных с насилием конфликтов	21	9
III. Ответные меры органов государственного управления	22–41	9
A. Поощрение демократизации и децентрализации.....	23–24	9
B. Создание правовых и институциональных механизмов и систем экономического управления	25–26	10

* A/56/50.

** E/2001/100.

С.	Поощрение «дебюрократизации»	27	11
D.	Разработка этических норм и стратегий по борьбе с коррупцией.	28	11
E.	Повышение уровня транспарентности, подотчетности и эффективности в государственном секторе.	29	12
F.	Предоставление государственных услуг для всех	30	12
G.	Совершенствование деятельности по мобилизации ресурсов и систем финансового управления	31–33	13
H.	Использование потенциальных возможностей «электронного управления»	34–38	14
I.	Укрепление партнерских связей между государством, рынком и гражданским обществом	39	16
J.	Укрепление потенциала по управлению многообразием и предотвращению конфликтов	40	16
K.	Развитие международного сотрудничества и региональной интеграции	41	17
IV.	Извлеченные уроки	42–52	17
A.	Повышение роли стран в осуществлении реформ.	43–47	18
B.	Обеспечение полноценного характера демократии: необходимость в сильном стратегическом и демократическом государстве	48–49	19
C.	Государство как центральное звено управления	50–52	19
V.	Программа укрепления потенциала и роли Организации Объединенных Наций	53–87	20
A.	Информационно-пропагандистская деятельность.	54–66	20
B.	Достижение полного взаимопонимания	67–70	23
C.	Обмен информацией и опытом	71–73	24
D.	Создание стратегического потенциала и развитие основных навыков	74–78	25
E.	Укрепление основных ценностей в области государственной службы	79–80	26
F.	Оказание помощи в области создания потенциала	81–83	27
G.	Улучшение координации помощи на цели развития	84–87	28
VI.	Вывод	88–90	29
Приложение			
	Онлайновая сеть Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления и финансов.		30

I. Введение

1. В своей резолюции 53/201 от 15 декабря 1998 года Генеральная Ассамблея одобрила решение 1998/220 Экономического и Социального Совета от 23 июля 1998 года, в котором Совет просил Генерального секретаря провести пятилетнюю оценку хода осуществления резолюции 50/225 от 19 апреля 1996 года по вопросу о государственном управлении и развитии и представить полученные им результаты Ассамблее через Совет в 2001 году.

2. После проведения Организацией Объединенных Наций крупных конференций и встреч на высшем уровне в 90-х годах Генеральная Ассамблея в своей резолюции 50/225 подчеркнула важную роль транспарентных и подотчетных систем управления во всех сферах жизни общества. Она также признала необходимость обеспечения рациональности и эффективности систем государственного управления и предоставления им надлежащих потенциалов и возможностей; предложила правительствам укреплять свои потенциалы в области государственного и финансового управления путем проведения в государственном секторе административных и управленческих реформ с упором на повышение эффективности и производительности, отчетности и гибкости государственных учреждений; и призвала, там, где это уместно, к децентрализации государственных учреждений и служб.

3. В той же резолюции Генеральная Ассамблея признала важную роль мероприятий и программ Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития и призвала повышать их эффективность и скоординированность в целях оказания помощи правительствам, по их просьбе, в деле расширения их возможностей по удовлетворению основных потребностей всего населения, а также обеспечения устойчивого развития во всех странах. Кроме того, Ассамблея рекомендовала Генеральному секретарю принять надлежащие меры в целях обеспечения максимальной координации действий системы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и развития.

4. Цель настоящего доклада заключается в рассмотрении нынешних тенденций и оценке достигнутого прогресса и проблем, с которыми сталкиваются правительства и все соответствующие партнеры как в рамках, так и за пределами Организации Объединенных Наций при осуществлении резолюции 50/225. Кроме того, в нем рассматриваются рекомендации, которые были приняты Группой экспертов по Программе Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов на ее пятнадцатом совещании (8–12 мая 2000 года, Нью-Йорк) и содержатся в докладе Генерального секретаря по этому вопросу (E/2000/66).

5. В рамках этой пятилетней оценки общие анализы и выводы будут дополнены в форме добавлений к настоящему докладу информационно-справочными материалами, такими, как резюме национальных ответов на вопросник, направленный правительственным должностным лицам, которые занимаются вопросами государственного управления, и общий обзор материалов, которые были получены от соответствующих международных организаций как в рамках, так и за пределами системы Организации Объединенных Наций и которые посвящены их деятельности в области государственного управления и развития. Все информационно-справочные

материалы будут опубликованы на веб-сайте <http://unpan.org/dpera.asp>, и к ним можно будет получить доступ через Онлайновую сеть региональных учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам создания потенциала в области государственного управления и финансов (ЮНПАН).

II. Нынешние тенденции и проблемы в области государственного управления

6. В начале нового тысячелетия открываются широкие возможности для обеспечения процветания во всем мире, а также для улучшения положения в области прав человека и укрепления социальной справедливости и мира. Крупные достижения во многих сферах человеческой деятельности позволили значительно улучшить условия жизни многих людей в различных районах мира. Благодаря прогрессу в области науки и медицины увеличилась продолжительность жизни и существенно сократилась младенческая смертность. Применение информационно-коммуникационных технологий позволило расширить взаимодействие и взаимосвязи и сократить в то же время расстояния и затраты времени. Глобализация создала новые возможности для экономического развития. Во многих районах мира были ликвидированы торговые барьеры и ограничения на движение капитала, что привело к активизации экономических обменов. Потоки прямых иностранных инвестиций, особенно в развивающиеся страны, создали условия для экономического роста в новых районах.

7. Несмотря на достижения во всех отраслях знаний, повышение глобального благосостояния и возможности, создаваемые глобализацией, мир сталкивается сегодня с серьезными проблемами. Блага глобализации по-прежнему сконцентрированы в относительно небольшой группе стран. Нищета, неравенство, гражданские войны и распространение смертоносных заболеваний, в том числе ВИЧ/СПИДа, имеют опустошительные последствия для многих стран и подрывают их надежды на лучшее будущее. Все эти проблемы затрагивают системы государственного управления во многих отношениях и на различных уровнях. Государство и его учреждения все чаще подвергаются давлению как на национальной, так и на международной арене. Новые задачи и сохраняющиеся проблемы требуют проведения основательной реорганизации и реформ в области государственного управления. Необходимо, чтобы государства, особенно развивающиеся страны, укрепляли свой административный потенциал и повышали эффективность государственных учреждений. В целом системы государственного управления должны играть решающую роль в обеспечении мира, большей свободы, социальной справедливости и устойчивого развития.

A. Сокращение масштабов нищеты и неравенства в доходах

8. Сокращение масштабов нищеты и неравенства в доходах представляет собой приоритетную цель и смысл существования систем государственного управления. В настоящее время половина мирового населения — почти 3 миллиарда человек — живет на менее чем 2 долл. США в день, тогда как в руках богатых, которые составляют 20 процентов всего населения, находится

более 80 процентов глобального дохода. Продолжает расширяться неравенство между развитыми и развивающимися странами, а также неравенство внутри наиболее передовых стран. Расширение масштабов нищеты, сопровождающееся ухудшением состояния людских ресурсов и увеличением разрыва между богатыми и бедными, сильными и слабыми, квалифицированными и неквалифицированными, охваченными сетью и изолированными, требует дальнейшего наращивания потенциала на национальном уровне и согласованных действий на международном уровне.

В. Улучшение положения в области прав человека и обеспечение равенства между полами

9. Несмотря на достигнутый многими странами прогресс в деле защиты прав человека, до сих пор в мире совершается слишком много нарушений основных свобод и слишком большое число людей страдает. Во многих странах меньшинства до сих пор полностью не вовлечены в социально-экономическую жизнь общества. Многие страдают от дискриминации, лишены основных прав, подвергаются жестокому физическому обращению и, что вызывает крайнее беспокойство, заключаются в тюрьму без справедливого судебного разбирательства. Хотя развитие демократии является одним из необходимых условий для обеспечения уважения прав человека, господство большинства должно уравниваться гарантиями защиты прав меньшинств. В этой области были достигнуты значительные успехи, особенно в период с 80-х годов, когда многие районы мира охватила так называемая третья волна демократизации. Все большее количество стран принимают меры по реализации прав, предусмотренных во Всеобщей декларации прав человека и других документах. Однако права человека продолжают нарушаться в различных районах мира. В результате перед национальными и международными руководящими органами ставится серьезная задача. На национальном уровне правительства должны продолжать поощрять и защищать все права человека путем разработки соответствующих законодательств и укрепления систем судопроизводства. На международном уровне необходимо укреплять координацию действий по борьбе со старыми и новыми явлениями, такими, как незаконная торговля детьми и женщинами, которые представляют собой посягательство на человеческое достоинство и свободу.

10. Все страны предприняли в различной степени усилия по поощрению равенства полов. Была проделана значительная работа по обеспечению гарантий равной защиты женщин перед законом. Однако необходимо принять дальнейшие меры в целях ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин как в развитых, так и в развивающихся странах. Руководящие органы и системы государственного управления должны добиваться разработки соответствующей политики, применения надлежащей практики и улучшения механизмов распределения ресурсов в целях обеспечения полного участия женщин во всех сферах социальной, экономической и политической жизни, включая само государственное управление.

С. Глобализация для всех

11. Глобализация во все большей степени влияет на условия функционирования национальных административных систем. Более тесное экономическое, социальное и культурное взаимодействие и более тесная взаимосвязь между различными регионами мира являются частью этого процесса, который, по-видимому, в будущем ускорится. Разрабатываются новые правила интеграции глобальных рынков, которые, однако, не всегда выгодны для развивающихся стран. Более того, выгоды глобализации неравномерно распределяются между странами и внутри стран, при этом издержки ложатся на плечи самых слабых слоев населения. Рассматривая вопросы глобализации, более пристальное внимание следует уделять социальным и экономическим проблемам и проблемам труда.

12. Все шире признается, что процесс глобализации должен осуществляться не только на основе рыночных сил, но и на базе платформы, предусматривающей общие ценности, включая свободу, равенство, солидарность, терпимость и общую ответственность. Это в свою очередь предполагает совершенствование управления как на национальном, так и на международном уровнях. На национальном уровне для решения многочисленных сложных задач глобализации необходимо укреплять потенциал. На международном уровне государствам необходимо научиться тому, как более эффективно осуществлять совместное управление. Международные учреждения должны быть лучше адаптированы к новым реалиям XXI века, с тем чтобы государства могли более эффективно осуществлять трансграничную деятельность, а также бороться с таким злом, как нищета и неравенство. Задача систем государственного управления на всех уровнях заключается в разработке эффективных средств реализации возможностей глобализации для всех и сведения к минимуму ее негативных последствий. Ниже излагаются некоторые основные проблемы в этой области.

13. *Миграция квалифицированных рабочих, безработица и отсутствие экономической безопасности.* Глобализация способствовала перемещению квалифицированных трудовых ресурсов через национальные границы, но при этом она привела также к дальнейшему оттоку интеллектуальных ресурсов из развивающихся стран. Отток интеллектуальных ресурсов ведет к обнищанию развивающихся стран и к тому, что они лишаются своих самых квалифицированных людских ресурсов. Глобализация привела также к тому, что в развитых и развивающихся странах снизился уровень экономической безопасности, особенно среди уязвимых групп общества. Люди боятся потерять работу, поскольку компании легко могут перебазироваться в другие регионы мира с более низкими уровнями заработной платы. Национальные системы государственного управления должны энергичнее реагировать на эти новые проблемы и содействовать внедрению стимулирующих механизмов в целях обеспечения удержания квалифицированных рабочих в своих странах, обеспечивая при этом наличие систем социальной помощи для поддержки рабочих, которые неожиданно лишаются работы.

14. *Бюджетно-финансовые проблемы государств.* Экономическая глобализация и прогресс в области информационно-коммуникационных технологий могут серьезно подорвать способность стран собирать налоги и определять порядок распределения налогового бремени. Хотя в большинстве промышленных стран налоговые поступления стали больше, чем раньше,

«фискальные термиты» подтачивают фундаменты их налоговых систем. Во-первых, рост масштабов электронной торговли приведет к тому, что виртуальные сделки будет трудно отслеживать. Это повлечет за собой также переход от производства и продажи физической продукции к цифровым сделкам, ведущим к размыванию концепций налоговой юрисдикции, что в свою очередь осложнит определение стороны, которая должна платить или собирать налоги. Во-вторых, электронные деньги заменят реальные деньги в индивидуальных сделках, а это может привести к возникновению серьезных проблем для налоговых властей, поскольку электронные деньги можно получать как через учетные, так и через безучетные системы. Применение последней системы, в которой отсутствует централизованный учет операций, может привести к возникновению риска, связанного со сбором как налога на добавленную стоимость, так и подоходного налога. В-третьих, расширение торговли в рамках транснациональных корпораций, действующих в разных странах, ведет к возможному злоупотреблению механизмами «трансфертного ценообразования» путем манипулирования ценами в целях перемещения прибылей из стран с высокими налогами в страны с низкими налогами. В-четвертых, растущее число офшорных финансовых центров и налоговых убежищ будет облегчать «отмывание» денег и уклонение от налогов. В-пятых, использование новых и новаторских финансовых инструментов, таких, как финансовые производные и фонды хеджирования, действующих из офшорных центров, осложнит определение индивидуальных бенефициаров, операций и юрисдикций. Все эти проблемы требуют коллективного вмешательства государств на международном и национальном уровнях. На международном уровне государства должны сотрудничать для предотвращения подрыва бюджетно-финансовой автономии путем содействия обеспечению большей гармонизации налогов, а на национальном уровне налоговые системы должны стать более эффективными и транспарентными для обеспечения жизнеспособности социальной политики.

15. *Технологический разрыв.* Информационно-коммуникационная технология предоставляет беспрецедентные возможности для развивающихся стран, но при этом она сопряжена с огромными рисками для них. Ее применение способно содействовать экономическому и социальному прогрессу, но в то же время существует риск, что она может обойти стороной или привести к маргинализации стран, которые уже отстают в области внедрения технологических новшеств. Государствам необходимо устранить основные препятствия на пути обеспечения доступа большей части населения развивающихся стран к достижениям в области информационных технологий, в частности препятствия, связанные с отсутствием инфраструктуры, образования, потенциала, инвестиций и доступа к сетям.

16. *Международные криминальные структуры.* Государствам все в большей степени приходится сталкиваться с новыми и изощренными формами преступлений, воздействие которых ощущается на их территории, но которые являются транснациональными по своему характеру. Криминальные структуры все шире используют преимущества самых передовых технологий для незаконной торговли наркотиками, оружием, ценными металлами и драгоценными камнями и даже людьми в разных странах мира. Развивается новая форма рабства, причем дети и женщины особенно уязвимы перед этими новыми угрозами. Расширение масштабов преступной деятельности требует

принятия новых методов и способов борьбы с преступностью и расширения сотрудничества на международном уровне, а также активизации усилий по укреплению потенциала в таких областях, как предупреждение преступности, расследование преступлений и правоприменение.

D. Перспективы роста населения и воздействие ВИЧ/СПИДа

17. Изменения в демографической сфере непосредственно сказываются на благосостоянии людей. В связи с этим чрезвычайно важно, чтобы правительства по-прежнему были хорошо информированы о демографических тенденциях и перспективах, с тем чтобы вносить в административные системы и службы государственного сектора коррективы с учетом новых потребностей. По последним оценкам, в середине 2000 года численность мирового населения составляла 6,1 млрд. человек. В настоящее время темпы прироста населения составляют 1,2 процента, или 77 млн. человек в год. В течение следующих 50 лет наибольший прирост численности населения будет по-прежнему приходиться на долю развивающихся стран, при этом наиболее высокие темпы роста ожидаются в наименее развитых странах. В развитых странах наблюдается старение населения. В результате этого общее число престарелых в мире (60 лет и старше) к 2050 году вырастет более чем в три раза, с 606 млн. в настоящее время примерно до 2 млрд. человек. В то же время, согласно прогнозу, будет сохраняться высокий уровень международной миграции, при этом ожидается, что в более развитых регионах будет по-прежнему наблюдаться чистый приток международных мигрантов при среднем притоке примерно в 2 млн. человек в год в течение следующих 50 лет. С учетом низкой рождаемости такая миграция оказывает значительное воздействие на прирост населения в более развитых регионах.

18. Воздействие эпидемии ВИЧ/СПИДа на мировое население усиливается, что находит выражение в расширении масштабов заболеваемости, смертности и снижении численности населения. С начала эпидемии ВИЧ/СПИД распространились во все уголки мира и унесли жизни в общей сложности 21,8 млн. человек. Регион Африки к югу от Сахары пострадал больше всех. Здесь отмечаются самые высокие показатели заболеваемости ВИЧ среди взрослого населения. Эта по-прежнему быстро распространяющаяся эпидемия представляет серьезную угрозу развитию. Препятствуя росту, ослабляя управление, уничтожая человеческий капитал и снижая производительность, ВИЧ/СПИД подрывают усилия стран, направленные на сокращение масштабов нищеты и повышение уровня жизни. Правительства теряют ценные квалифицированные кадры и сталкиваются с проблемами, вызванными ростом расходов на здравоохранение и уход за сиротами, сокращением поступления и снижением отдачи от социальных инвестиций.

19. В связи с этими демографическими тенденциями перед национальными и международными системами управления стоят серьезные задачи. В развивающихся странах правительствам необходимо будет решать широкий круг проблем, связанных с экспоненциальным ростом численности населения и распространением смертельных заболеваний, таких, как ВИЧ/СПИД. В развитых странах необходимо будет осуществить ряд реформ административных систем, с тем чтобы обеспечить удовлетворение

потребностей растущего числа престарелых и учесть тот факт, что общество становится все более неоднородным.

Е. Охрана окружающей среды и устойчивое развитие

20. Охрана окружающей среды является насущной проблемой современности, требующей более активных действий на национальном и международном уровнях. Государства должны быть готовы сотрудничать в этой области на основе специальных соглашений и обязательств для того, чтобы сохранить мир для будущих поколений. Климатические изменения в XXI веке могут привести к крупномасштабным и, возможно, необратимым изменениям экосистем в будущем. На уровне континентов и на глобальном уровне такие явления, как засухи, наводнения, обвалы, необычно жаркая погода и ураганы, весьма вероятно, участятся. Риску подвергнуты такие природные системы, как ледники, коралловые рифы и атоллы, мангровые, бореальные и тропические леса, полярные и альпийские экосистемы. Наибольшему воздействию будут подвержены бедные страны, поскольку в их экономике преобладают чувствительные к климату сектора, а их институциональный и административный потенциал слишком слаб для того, чтобы успешно решать эти экологические проблемы.

Ф. Предотвращение и ликвидация последствий сопряженных с насилием конфликтов

21. В последние десятилетия характер конфликтов сильно изменился. Сопряженные с насилием и вооруженные конфликты происходят теперь не в широких межгосударственных масштабах, а в пределах национальных границ. В нескольких регионах мира осуществлялись этнические чистки и акты геноцида, ведущие к большим человеческим страданиям и разрушению социальной и экономической базы многих обществ. Как показывает опыт последних лет, в случае отсутствия учреждений, занимающихся урегулированием конфликта, и механизмов мирного разрешения споров насилие и конфликты могут перерасти в затяжные и разрушительные гражданские войны.

III. Ответные меры органов государственного управления

22. Многие государства приступили к осуществлению ряда реформ, призванных обеспечить государству и органам государственного управления возможность более эффективно и результативно решать упомянутые сложные задачи. Многие правительства предоставили для пятилетней оценки хода осуществления резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи информацию о предпринимаемых ими усилиях по реализации реформ. Ниже приводится обобщенная информация об основных особенностях этого процесса реформ. Очевидно, не все страны уделяют одинаковое внимание всем отмеченным областям деятельности. Стратегии реформ зависят от конкретной ситуации и национальных приоритетов. Уделение внимания ключевым аспектам реформ, изложенным ниже, считается важным шагом, позволяющим государствам и

органам государственного управления успешно решать сложные задачи нового тысячелетия.

A. Поощрение демократизации и децентрализации

23. Демократия предоставляет наилучшие возможности для самоопределения и самоуправления и способствует обеспечению свободы во многих аспектах. Она создает предпосылки для создания систем управления, построенных на принципах подотчетности, ответственности, предсказуемости и миролюбия. Содействие развитию демократии имеет чрезвычайно важное значение для обеспечения гарантированного участия людей во всех сферах политической, экономической и социальной жизни общества. В связи с этим демократизация является важной предпосылкой для устойчивого развития. Для обеспечения всестороннего развития демократического общества необходимо проведение соответствующих реформ. Особое внимание следует уделять укреплению парламентов, расширению политического участия и выработке надлежащих правил и положений для обеспечения того, чтобы выборы проводились на справедливой, транспарентной и эффективной основе.

24. В рамках процесса демократизации в разных странах в различной степени и с неодинаковым успехом поощряется децентрализация. Одним из условий для ее успешного осуществления является наличие законодательного органа, способного побуждать, инициировать, контролировать и направлять процесс политической и финансовой децентрализации. Для этого требуется также наличие адекватной базы финансовых ресурсов для обеспечения надлежащего функционирования местных правительств и компетентных и способных кадров.

B. Создание правовых и институциональных механизмов и систем экономического управления

25. Укрепление учреждений, занимающихся вопросами политики, и корректировка их деятельности с учетом требований и потребностей, обусловленных изменением существующих условий, являлось приоритетной задачей многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой и должно оставаться одним из основных направлений деятельности в рамках программы реформы. Широко признано, что более устойчивого развития и большего процветания можно добиться только при наличии сильных и эффективно действующих государственных учреждений. В этой связи правительствам необходимо создать эффективные регулятивные и институциональные механизмы, которые включают политическую систему, обеспечивающую широкое участие; эффективную правовую систему, гарантирующую соблюдение законности; независимую судебную систему, обеспечивающую надежное судопроизводство для урегулирования споров; сильный парламент, который служил бы противовесом исполнительной власти; эффективную систему налогообложения, обеспечивающую необходимые ресурсы для проведения реформ в области социальной политики; и современную эффективную и транспарентную финансовую систему. В целях обеспечения прочных основ и структур для функционирования социальных

учреждений необходимы действующие на основе принципа равноправия транспарентные и проводящие последовательную политику правовые системы.

26. Применительно к частному сектору следует отметить, что рынки могут развиваться, а устойчивое экономическое процветание может быть достигнуто только при наличии сильного демократического и эффективного государственного управления, которое обеспечивает, через посредство установлений и учреждений, благоприятные условия для развития частного сектора. Надлежащие правовые и регулятивные механизмы являются основой эффективного экономического управления. Это включает принятие мер для решения проблем, возникающих на рынке, и введение в действие законов о конкуренции и антимонопольного законодательства. При отсутствии надлежащих учреждений конкуренция подавляется и царит беззаконие, что ведет к нестабильности, коррупции, хаосу и, как правило, возникновению клептократий. Действительно, главный порок программ реформ, осуществлявшихся в ряде стран, обусловлен убежденностью в том, что в результате ликвидации централизованного планирования и установления прав на частную собственность автоматически сложится рыночная система, которая будет функционировать самостоятельно. В настоящее время широко признано, что рынок не является ни *deus ex machina*, ни таинственной силой, которая действует незримо. Напротив, рынок является социальным институтом, который сформировался с течением времени в результате сознательных действий человека. Опыт свидетельствует о том, что частный сектор может развернуть свою деятельность в полном масштабе только в том случае, если правительства создадут правовой механизм, гарантирующий частную собственность и обеспечивающий ее защиту, регулирующий деловые отношения и обеспечивающий выполнение обязательств, предусмотренных в коммерческих контрактах. Во многих случаях правительствам следует играть ведущую роль в упрощении процедур и правил регистрации и лицензирования коммерческих предприятий. Правительства призваны играть весьма важную роль в содействии созданию эффективного регулятивного механизма, в рамках которого частный сектор может развиваться и функционировать в полном масштабе. Необходимо предпринимать постоянные усилия для обеспечения того, чтобы в деятельности институциональных механизмов учитывалось изменение условий в современном мире.

С. Поощрение «дебюрократизации»

27. В новую эпоху деятельность устаревших бюрократических структур не может быть эффективной. Процессы дебюрократизации и децентрализации должны осуществляться одновременно с применением новых подходов к управлению посредством пропагандирования открытости, адаптируемости, участия, гибкости, многообразия и способности к реагированию. В связи с возникновением многих новых задач в области управления государственным органам необходимо выступать в качестве посредников, пропагандистов или содействующих сторон, активно налаживающих партнерские связи с частным сектором и неправительственными организациями или иным образом стремящихся подключить гражданское общество к усилиям, направленным на достижение целей в области развития.

D. Разработка этических норм и стратегий по борьбе с коррупцией

28. Через весь спектр профессиональных навыков и знаний, необходимых для создания эффективной системы управления в современном быстро меняющемся мире, «красной нитью» проходит концепция *профессионализма*, которая в последние несколько лет вновь приобрела актуальность в области управления. В связи с озабоченностью в отношении снижения установленных стандартов и обусловленной этим необходимостью обеспечения добросовестного отношения к своим обязанностям в государственной сфере проводилось обсуждение вопросов, касающихся сферы и значения профессионализма на государственной службе и стратегий по борьбе с коррупцией. В основе профессионализма в системе управления лежат не только глубокие знания и способности или навыки, но и также последовательные, пользующиеся широким признанием и твердо закрепленные системы ценностей, которые находят свое выражение в приобретении и обстоятельном применении знаний, использовании конкретных навыков и осуществлении контроля над практикой. В самом деле, под профессионализмом понимаются стандарты и ценности, которые лежат в основе повседневной практики поведения государственных служащих. Хотя в этих ценностях и стандартах должны учитываться претерпевающие изменения ожидания клиентов и получателей социальных услуг, в них также должны находить свое отражение цели и устремления государственных учреждений. Поэтому их значение является важным ориентиром и мотивационным инструментом. Правительства предпринимали шаги и должны продолжать принимать безотлагательные согласованные меры для укрепления этической инфраструктуры в своих странах и введения в действие всеобъемлющего комплекса механизмов, включая поощрительные выплаты и исходные показатели служебной деятельности, в целях борьбы с коррупцией и общего повышения стандартов в государственной сфере на национальном и глобальном уровнях.

E. Повышение уровня транспарентности, подотчетности и эффективности в государственном секторе

29. Наряду с разработкой стратегий по борьбе с коррупцией также необходимо разработать систему правил, процедур и практики для определения методов осуществления власти. Новая ситуация в мире требует повышения уровня координации, транспарентности, взаимодействия и подотчетности в государственном секторе и подготовки руководителей высшего звена, способных пропагандировать вышеуказанные ценности и осуществлять эффективную деятельность в условиях этой новой международной обстановки. Повышение эффективности использования ресурсов, а также повседневной деятельности национальных административных систем имеет первостепенное значение. Во многих странах были введены в действие новые механизмы для обеспечения того, чтобы системы государственного управления были эффективными и учитывали потребности людей, а гражданские служащие отчитывались за проделанную ими работу. Обеспечение подотчетности через надлежащие механизмы

существенно необходимо для гарантирования эффективного, действенного и транспарентного функционирования системы государственного управления.

F. Предоставление государственных услуг для всех

30. Обеспечение доступа к основным государственным услугам является необходимой предпосылкой для сокращения масштабов нищеты и содействия обеспечению равенства. Отсутствие доступа к основным услугам в таких областях, как здравоохранение, образование, санитария и снабжение электроэнергией и питьевой водой, подрывает перспективы многих людей в развивающихся странах. Если правительствами не будут приняты активные меры для содействия обеспечению всеобщего доступа к начальному и среднему образованию, медицинскому обслуживанию, санитарии, жилью и соответствующим инфраструктурам, значительные диспропорции между различными социальными слоями общества сохранятся и приведут к увековечению «порочного круга неравенства». Одна из основных функций государственного управления заключается в обеспечении предоставления основных услуг для всех и в создании новых более эффективных механизмов по предоставлению государственных услуг. В целях решения бюджетных проблем во многих странах были предприняты инициативы по привлечению групп гражданского общества к предоставлению государственных услуг, и во многих случаях эта стратегия оказалась успешной.

G. Совершенствование деятельности по мобилизации ресурсов и систем финансового управления

31. Налоговая политика является одним из основных инструментов, позволяющих странам добиваться своих экономических и социальных целей — от макроэкономической стабильности до устойчивого роста и сокращения масштабов нищеты. В 90-х годах в дискуссиях по вопросам государственной политики во многих странах значительное место отводилось налоговой политике в связи с ростом озабоченности по поводу аспектов этой политики, связанных с высоким уровнем безработицы, недостаточным уровнем национальных сбережений, чрезмерным дефицитом бюджета и бременем государственной задолженности. Обостряющиеся кризисы с финансированием систем пенсионного обеспечения и медицинского обслуживания также оказывают воздействие на управление налоговой политикой. В связи с этими проблемами во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой были предприняты значительные усилия для стимулирования мобилизации внутренних финансовых ресурсов за счет более эффективного использования налогообложения и принятия мер по мобилизации дополнительных ресурсов путем «расширения налоговой базы».

32. Тем развивающимся странам и странам с переходной экономикой, которые сталкиваются с проблемами неконтролируемого дефицита бюджета, постоянного обслуживания долга и сокращения помощи в целях развития, придется принять меры для пересмотра стратегий мобилизации внутренних и внешних финансовых ресурсов с использованием справедливых и равноправных налоговых и неналоговых инструментов. Им также следует

приступить к проведению налоговых реформ для упрощения и рационализации налоговой системы. В области налоговой политики такие реформы могли бы включать упрощение налоговой системы путем упразднения налогов, обеспечивающих относительно незначительные поступления, расширения налоговой базы, упорядочения структуры ставок налогообложения и сокращения высоких предельных ставок налога. Реформы также должны быть направлены на создание системы «равных возможностей» за счет отмены специальных режимов и стимулов, сокращения возможностей для уклонения от налогов, поощрения добровольного соблюдения налоговых правил, более активного содействия обеспечению равноправия и сокращения диспропорций, обусловленных существующими сложными и неэффективными налоговыми системами. Хотя реформы управления налогообложением, как правило, ассоциируются с модернизацией налоговых систем и процедур, укрепление институционального и технического потенциала также имеет большое значение для повышения эффективности системы управления налогообложением. В целом налоговые реформы должны быть направлены на обеспечение равноправия, простоты, транспарентности и полноты информации.

33. Во многих странах потенциал финансового управления был подорван в результате погони за финансовым популизмом, неэффективности и несбалансированности бюджетных механизмов и нарушения финансирования существующих учреждений, занимающихся вопросами финансового управления. Одной из главных задач всех стран является определение путей согласования методов стратегического управления и контроля за совокупными финансовыми показателями с процессами изменения приоритетов в области расходования средств и обеспечения эффективного и новаторского управления учреждениями по предоставлению услуг. Становится ясным, что странам необходимо провести реформу системы государственного финансового управления, поскольку применение традиционных подходов не позволило создать надежные, эффективные и действенные системы мобилизации ресурсов, составления бюджета и финансового управления. Эти преобразования включают укрепление потенциала в трех областях: централизованная разработка налоговой политики, управление государственными расходами и обеспечение их учета, а также мобилизация поступлений.

Н. Использование потенциальных возможностей «электронного управления»

34. Должностные лица правительств все более активно выступают за использование информационной технологии в системе государственного управления, особенно в развитых странах, что открывает путь к созданию того, что в настоящее время широко известно под названием «электронное управление». Информационные технологии могут способствовать достижению различных целей, таких, как повышение эффективности и оперативности предоставления государственных услуг населению, активизации взаимодействия с предпринимательским и промышленным секторами, расширение прав и возможностей населения за счет обеспечения доступа к информации и повышение эффективности и действенности системы

управления в целом. Связанные с этим преимущества могут включать сокращение масштабов коррупции, повышение транспарентности, обеспечение больших удобств, сокращение издержек и повышение степени удовлетворенности населения деятельностью правительства. Во всем мире страны применяют более новаторский подход в деле взаимодействия со своим населением посредством адаптации многих методов, успешно используемых в электронной торговле.

35. Информационные системы в значительной степени способствуют повышению эффективности, действенности и производительности системы управления во многих отношениях. Например, комплексные сетевые национальные системы управления доходами обеспечивают повышение эффективности процессов использования, хранения и поиска информации. Они также позволяют сотрудникам налоговых органов более оперативно получать информацию, а также автоматизировать и модернизировать процесс сбора налогов. Помимо этого, информационная технология позволяет казначействам более эффективно осуществлять сбор налогов, что является благом для правительства и страны. В большом числе стран весьма быстро создаются возможности для электронного распространения государственной документации и расширения доступа населения к правительственной информации. Правительства многих стран создали веб-сайты и подключили базы данных и информационные системы к Интернет, что дало населению возможность вести поиск и устанавливать местонахождение правительственных докладов, исследований, программного обеспечения, информационных файлов и баз данных, а также изучать и загружать их в свои компьютеры. Информационная технология способствует обмену информационными ресурсами и позволяет правительствам предоставлять информационные услуги более высокого уровня при меньшем уровне издержек. За счет расширения доступа населения к информации информационная технология способствует повышению степени транспарентности и подотчетности в системе управления. В последние два десятилетия информационная технология также в значительной мере способствовала распространению концепции более эффективно действующего и более активно реагирующего государственного сектора, основанной на «управлении услугами». Уделение особого внимания этой концепции также привело к широкому использованию инструментов информационной технологии в целях оценки эффективности и действенности государственных услуг.

36. Информационная технология также привела к изменению форм предоставления государственных услуг. В течение столетий концепция, согласно которой население может принимать активное участие во всех государственных делах и вносить существенный вклад в процесс принятия решений, оставалась отдаленной перспективной. В настоящее время благодаря правительственным веб-сайтам, электронной почте и другим средствам это становится реальностью. Например, существует вероятность того, что в весьма недалеком будущем либо государствами, либо частными учреждениями будут проводиться электронные опросы общественного мнения.

37. В настоящее время в государственных учреждениях и предприятиях многих стран осуществляется процесс реорганизации в целях адаптации их деятельности в новых условиях активного использования информационных

технологий. В рамках этого процесса они ликвидируют определенные звенья традиционной системы управления, сокращают категории должностей, создают трудовые коллективы, обеспечивают многостороннюю профессиональную подготовку для своего персонала, упрощают оперативные процедуры и осуществляют рационализацию управления. Результаты такой реорганизации свидетельствуют о значительных масштабах реформы управления и показывают, что в конечном итоге решения относительно темпов и масштабов осуществления такой реформы зависят от уровня высшего руководящего звена.

38. Признанные потенциальные возможности информационной технологии в плане совершенствования управления эффективно используются не во всех странах мира. Во многих странах наблюдается отставание в деле использования информационной технологии в системе управления, которое объясняется отчасти тем, что у них не имеется адекватных инфраструктур, а отчасти тем, что их уровень технологического развития все еще невысок. Хотя между «приобщенными» и «неприобщенными» по-прежнему сохраняется значительный «цифровой разрыв», во многих странах отмечается быстрый прогресс. Правительствам следует продолжать пропагандировать использование информационной технологии в области государственного управления, а международным учреждениям надлежит оказывать содействие этой деятельности.

I. Укрепление партнерских связей между государством, рынком и гражданским обществом

39. Усилия по укреплению государства не должны подрывать позитивный вклад, который рыночная экономика может внести в использование возможностей глобализации в целях развития и в обеспечение эффективного и рационального предоставления услуг. Государство и рынок не исключают друг друга, равно как и не являются они противниками. И государству, и рынку необходимо взаимодействовать в качестве стратегических партнеров в области развития. В этом смысле необходимо также укреплять рынок, с тем чтобы сделать его эффективным партнером государства. Как показал опыт, сильное государство и сильный рынок действуют в тесной взаимосвязи. Действительно, основное препятствие на пути развития в наименее развитых странах и в развивающихся странах в целом состоит в том, что слишком часто ответственность переносится со слабых учреждений государственного сектора на довольно слабый или почти не существующий частный сектор. Успех административных реформ в развивающихся странах должен основываться соответственно на сильном частном секторе, гражданском обществе и государстве.

J. Укрепление потенциала по управлению многообразием и предотвращению конфликтов

40. Системы правления и государственно-административного управления на национальном, региональном и международном уровнях должны обладать надлежащим потенциалом для включения вопросов регулирования конфликтов

в свою политику и практику. Однако до настоящего времени регулирование конфликтов в основном применяется в отношении обществ, над которыми нависла угроза насилия или же которые находятся в разгаре вооруженных конфликтов. Иначе говоря, до настоящего времени слишком много времени уделялось урегулированию конфликтов, а не укреплению соответствующих учреждений для предотвращения насилия и вооруженных конфликтов. В частности, следует уделять больше внимания укреплению механизмов предотвращения конфликтов, мирного урегулирования споров, поддержания мира, постконфликтного миростроительства и восстановления. Издержки запоздалого вмешательства являются слишком высокими, и системы государственно-административного управления должны начать осуществлять инвестиции в стратегии предотвращения конфликтов. Более эффективные механизмы урегулирования конфликтов позволят странам использовать ресурсы для удовлетворения более насущных потребностей экономического и социального характера. С тем чтобы обеспечить заблаговременное предотвращение конфликтов, необходимо выявлять коренные причины насилия. Странам также следует укреплять механизмы формирования консенсуса и усиливать верховенство права. Опыт показал, что эскалация самых насильственных конфликтов произошла в результате отсутствия соответствующих учреждений по управлению многообразием. Слабые государства, включая слабые судебные системы и национальные системы управления, которые не обладают достаточными средствами для управления социальным, культурным и политическим многообразием, несут ответственность за то, что не были созданы условия для урегулирования конфликтов. Как следствие этого управление многообразием становится основной задачей для государственно-административных систем в области развития. Эта задача со временем будет, несомненно, возрастать в силу нескольких факторов, включая миграцию, социальное и культурное взаимопроникновение и тенденцию к тому, что государства становятся все более многообразными, а не однообразными по своему составу. Поэтому правительствам необходимо создать надлежащие потенциалы для раннего предупреждения, предотвращения конфликтов и долгосрочного миростроительства. Более долгосрочное решение заключается в том, что административные системы должны содействовать формированию навыков посредничества и переговоров, а также формировать культуру диалога и участия на всех уровнях политической жизни.

К. Развитие международного сотрудничества и региональной интеграции

41. С тем чтобы противостоять глобализации, правительства создали новые региональные союзы и поощряли более тесную интеграцию с государствами, которые имеют аналогичные исторические, культурные и экономические корни. Региональная интеграция доказывает, что она является полезной в областях коллективной безопасности, экономического сотрудничества и согласования правовых систем. Многие страны поддерживают тесные связи с соседними и другими государствами. Будь то в силу экономических и коммерческих целей, выгод административного характера или политических союзов, глобализация набирает силу. Таким образом, правительства стремятся к тому, чтобы скорректировать свои административные структуры, политику и

практику с учетом требований региональных межправительственных организаций. С тем чтобы действовать в качестве эффективных партнеров в таких организациях, развивающимся странам следует стремиться не только к тому, чтобы повысить квалификацию, но также и изменить отношение государственных служащих в ряде областей. Содействие формированию навыков ведения переговоров, поощрение изучения иностранных языков, улучшение знания норм международного права и положений — вот наиболее важные компоненты успеха в глобализирующемся мире.

IV. Извлеченные уроки

42. Имеющиеся веские доказательства наглядно свидетельствуют о том, что в последние 20 лет многие развивающиеся страны и страны с переходной экономикой становились жертвами консультаций в отношении решений политического характера, которые в конечном итоге практически не имели никакого отношения к их конкретным условиям и потребностям. В отличие от стратегий, осуществлявшихся в предыдущие годы, такие рецепты политического характера занижали роль правительственных учреждений, которые в основном характеризовались негативным образом как препятствие для развития процесса глобализации. Такая негативная оценка роли государства сопровождалась нападками на государственный сектор услуг. Что же мы можем сказать об итогах? Поступали сообщения об успехах в основном из стран Севера и Запада, а также информация о неудачах во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Характеризация 80-х годов как «потерянного десятилетия» и 90-х годов как в лучшем случае «десятилетия переменных успехов» дает определенное представление о разрыве между чаяниями и достижениями.

A. Повышение роли стран в осуществлении реформ

43. Предварительные выводы, содержащиеся в настоящем документе, дают лишь частичную картину весьма сложной и неоднородной ситуации, которая, несомненно, существует во всем мире. Однако все имеющиеся данные свидетельствуют о совпадении взглядов на некоторые основные характеристики применявшихся в прошлом подходов и мер.

44. Во-первых, довольно догматичный и технократичный подход, при котором не учитывались сложные особенности конкретных национальных обстоятельств, делался упор на один аспект реформы в ущерб другим (например, сокращение управленческого аппарата). При этом подходе, который в настоящее время характеризуется как «урезательный», заранее предполагалась определенная степень конвергенции управленческой культуры, что в ретроспективе, как представляется, было весьма нереалистичным. При этом подходе упор, соответственно, делался на «самый лучший метод» решения, в результате чего этот подход стали называть «универсальным решением». Группа экспертов по программе Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов на своем пятнадцатом совещании «выразила серьезный скептицизм по поводу универсальных решений и подчеркивала важность индивидуальных подходов к

удовлетворению различных потребностей отдельных стран»¹. Группа также отметила, 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»².

45. Во-вторых, аналогичной критике подвергались связи между странами-реципиентами и донорами. Вопреки официально принятой доктрине, выяснилось, что слишком много программ было ориентировано на потребление. Соответственно, в весьма большом числе случаев реформы были навязаны извне. Также довольно часто в результате стиль превалировал над существом и программы имели своей целью лишь «быстрое решение», а не долгосрочный прогресс.

46. Накопленный опыт убедительно подводит к выводу о том, что, для того, чтобы реформы были успешными, и соответственно для того, чтобы программы помощи давали благоприятные для их получателей результаты, они должны, несомненно, формироваться на местах, ориентироваться на спрос, быть целостными и должным образом согласовываться с политикой на национальном уровне.

47. Очевидно, что концепция и осуществление программ реформ требуют последовательного участия компетентных национальных групп. Эти национальные представители должны находиться у руля. Основные политические решения не могут отдаваться на усмотрение консультантам, какими бы хорошими они ни были. Какими бы благими намерениями ни объяснялись рекомендации иностранных экспертов и как бы хорошо с технической точки зрения они ни выглядели, иностранные консультации должны ограничиваться рамками консультаций и рекомендаций. Если же эти рамки не будут соблюдаться, то это будет контрпродуктивно и будет в опасной степени близоруко. Если слишком увлечься таким подходом, то это может подорвать доверие народов к их правительствам и институтам. Демократия «выхолащивается» и утрачивает отчетность, если граждане приходят к выводу, что избранные ими правительства не контролируют событий.

В. Обеспечение полноценного характера демократии: необходимость в сильном стратегическом и демократическом государстве

48. Опыт свидетельствует о том, что «выхолащивание демократии» ведет к возникновению цинизма, апатии и отчуждения в обществе. Во многих случаях именно это становится итогом «выхолащивания государства». Высказывалось мнение о том, что государства стоят перед проблемой «утери власти и автономии» и что в течение следующего века суверенитет государства и системы демократии и отчетности должны будут уступить место новым формам «глобального ведомства». Однако до тех пор, пока это не произошло, так называемое национальное государство, которое отличается от национального государства, существовавшего примерно 50 лет назад, является лучшим инструментом, который имеется в нашем распоряжении для достижения наших целей демократическим путем.

49. Государство необходимо для демократического управления. Однако указывалось, что некоторые из его задач не могут осуществляться как в прошлом на центростремительной основе из национальной столицы. Важные функции правительства были переданы на субнациональный уровень, и, что более важно, основные решения правительства принимаются в рамках или при условии соблюдения положений межправительственных режимов (например, Всемирная торговая организация) и наднациональные органы (например, Европейский союз). Как правильно отметила Группа экспертов, такая ситуация выдвигает новые требования перед государствами — членами Организации Объединенных Наций, однако развивающиеся страны и страны с переходной экономикой часто плохо подготовлены к ним. Действительно, можно утверждать, что дефицит потенциала, т.е. разрыв между тем, что имеют страны, и тем, что им необходимо для того, чтобы стать эффективно функционирующими демократическими государствами и эффективными участниками на международной арене, — это одна из основных причин кризисов, сотрясающих мир.

С. Государство как центральное звено управления

50. Одним из основных выводов и тезисов настоящего анализа является то, что нам необходимо государство, и то, что во все большей степени государство будет функционировать на трех уровнях:

- a) национальном уровне, или уровне центрального правительства;
- b) субнациональном уровне в результате процесса передачи функций местным структурам управления или даже негосударственным лицам, действующим в пределах границ, установленных государством и под его контролем;
- c) международном уровне, где постепенно формируются очертания всего комплекса, создаваемого для целей глобального управления, который, тем не менее, основывается на национальных государствах и действует на основе инициатив, которые они предлагают.

51. Во все большей степени государство призвано служить в качестве «центрального звена» этих трех уровней для согласования и координации деятельности и процессов, в которых задействованы различные как правительственные, так и неправительственные, как национальные, так и международные участники, имеющие интересы и программы, которые могут существенно отличаться. Наличие сильного обеспечивающего необходимую поддержку центра в каждом национальном государстве представляет собой непреложное условие, которое включает в себя два аспекта: внутрисоциальный мир, спокойствие и социально-экономическое развитие и прогресс на пути к децентрализации, дерегулированию и дебиюкратизации; и международное сотрудничество, осуществляемое таким образом, чтобы оно несло с собой благополучие не только для меньшинства, но и для подавляющего большинства мирового населения.

52. Исключительно важно разработать концепцию «сильного стратегического государства», которая будет антитезой «бюрократии» и «большого правительства». Упор полностью делается на аспекты качества, целостности и

равенства, а не объема или количества. В этой концепции подчеркивается роль руководства, расширения возможностей, личного примера, мотивации, дискуссий и переговоров, взаимопонимания и примирения, а не подходов в стиле «круши и громи» или аналогичных спускаемых сверху командных инструкций. Для того чтобы повысить показатели исполнения в этом вопросе, необходимо уделять специальное внимание вопросам профессионализма и формирования потенциала или укрепления потенциала правительства.

V. Программа укрепления потенциала и роли Организации Объединенных Наций

53. В резолюции 50/225 Генеральная Ассамблея определила приоритеты для деятельности Организации Объединенных Наций в области государственно-административного управления и развития. После возобновленной пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи по вопросам государственно-административного управления и развития (апрель 1996 года) Группа экспертов приняла ряд конкретных рекомендаций в отношении последующих мероприятий. В своем решении 2000/231 от 27 июля 2000 года Экономический и Социальный Совет одобрил рекомендации, содержащиеся в докладе Генерального секретаря о работе Группы экспертов на ее пятнадцатом совещании (E/2000/66). Ниже вкратце излагаются наиболее важные и актуальные мероприятия, которые заслуживают дальнейшего осуществления и усиления.

A. Информационно-пропагандистская деятельность

54. Значение привлечения внимания к возникающим вопросам, анализу их потенциальных масштабов и последствий и рассмотрению вариантов политики нельзя недооценивать. Благодаря проведению целевых совещаний групп экспертов, семинаров и конференций и изданию публикаций система Организации Объединенных Наций привлекает внимание к вновь возникающим вопросам в интересах как развитых, так и развивающихся стран. На заре XXI века в мире происходят перемены, которые в значительной степени и по-разному затрагивают всех. Глобализация как многогранный процесс в определенной степени привела к конвергенции в вопросах политики и практики, однако в некоторых других областях по-прежнему существуют различия. Многообразие проблем и столкновение тенденций ведут к возникновению противоречащих мнений. Организация Объединенных Наций должна внимательно учитывать такое многообразие мнений и тот факт, что до настоящего времени лишь некоторые из этих мнений были рассмотрены. Цель состоит в том, чтобы обеспечить проведение более сбалансированного обсуждения — обсуждения, участники которого будут учитывать точки зрения всех основных регионов мира, стремиться к поиску взаимодополняющих элементов, пытаться понять различия и, следует надеяться, смогут выработать ряд полезных рекомендаций в отношении будущих действий.

55. По традиции этим занималась Группа экспертов по Программе Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов. Хотя ее рекомендации регулярно рассматриваются Экономическим и

Социальным Советом, ее слабая связь с Советом не обеспечивает той поддержки, которая необходима для того, чтобы авторитетно говорить о многогранных связях между государственным управлением и экономическим и социальным развитием, которые интересуют все международное сообщество, и особенно развивающиеся страны и страны с переходной экономикой.

56. Одним из примечательных событий, отмеченных в резолюции 50/225, является то, что можно назвать глобализацией основных вопросов государственно-административного управления. Эти вопросы, которые до недавнего времени рассматривались всеми как исключительная сфера интересов суверенных государств, а значит, как неподходящая тема для международных форумов (например, коррупция), сейчас открыто обсуждаются представителями государств-членов. Такое изменение общественного мнения отражает растущее ощущение, что прогресса в некоторых областях можно добиться только в результате международных действий. Этим должен заниматься постоянный консультативный орган в составе экспертов и практиков из основных регионов мира, которые могут давать Экономическому и Социальному Совету авторитетные рекомендации по текущим вопросам и тенденциям в области государственного управления и финансов.

Перестройка и активизация работы Группы экспертов

57. В рекомендации 4 Группа экспертов выразила мнение о том, что ее отношения и взаимодействие с Экономическим и Социальным Советом необходимо серьезным образом активизировать и что Группа экспертов могла бы внести значительный вклад в обсуждение Советом вопросов экономического и социального развития. В целях повышения эффективности работы Группы она рекомендовала Совету пересмотреть ее статус и порядок представления его докладов³.

58. Во исполнение вышеупомянутой рекомендации и для того, чтобы помочь Экономическому и Социальному Совету в таком пересмотре, Бюро Группы экспертов в консультации с Секретариатом, обдумывая различные варианты, которыми располагают вспомогательные органы Совета, учитывало меры, недавно принятые Генеральной Ассамблеей и Советом в целях перестройки и активизации работы Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях.

59. Группа экспертов обсуждала эти вопросы в соответствии с ее нынешним кругом ведения и статусом. В своей резолюции 1199 (XLII) от 24 мая 1967 года Совет постановил, что программа Организации Объединенных Наций в области государственного управления должна время от времени рассматриваться на совещании экспертов и что доклад о работе совещания должен представляться на его рассмотрение. В настоящее время Группа является вспомогательным органом Экономического и Социального Совета. По предложению Генерального секретаря эксперты собираются из стран с различным уровнем развития и выступают в своем индивидуальном качестве. Как правило, Группа экспертов собирается каждые два года на одну или две недели. Работа Группы оценивается Советом в докладе Генерального секретаря.

60. При этом, учитывая растущее значение вопросов управления для процесса развития, обсуждалось, как, с одной стороны, повысить эффективность работы Группы экспертов и усилить ее влияние на дискуссии по экономическим и социальным вопросам на межправительственном уровне и, с другой стороны, как усилить политическое руководство Совета и координацию с другими вспомогательными органами, в частности в связи с последующей работой по результатам основных конференций Организации Объединенных Наций.

61. Поскольку эти мнения высказывались в рамках дискуссий, которые привели к изменениям, недавно внесенным Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 1998/46 в отношении Комитета по политике в области развития, Совет, возможно, пожелает обсудить аналогичный подход в отношении Группы экспертов.

62. Таким образом, состав Группы, в которую по-прежнему будут входить эксперты, действующие в своем личном качестве и назначаемые Генеральным секретарем, мог бы стать предметом консультаций с заинтересованными правительствами и быть утвержден Экономическим и Социальным Советом. Состав можно определить по образцу Комитета по политике в области развития (куда входят 24 человека), и он должен быть сбалансирован с точки зрения географического распределения и представленности женщин и отбираться из специалистов во взаимосвязанных областях государственной экономики, государственного управления и государственных финансов.

63. Если срок полномочий экспертов будет составлять три года, как он установлен сейчас для членов Комитета по политике в области развития, ежегодные совещания продолжительностью не более пяти рабочих дней обеспечат необходимую преемственность и сосредоточенность и будут содействовать укреплению взаимодействия с Экономическим и Социальным Советом и его вспомогательным механизмом.

64. С той же целью Совет мог бы давать руководящие указания по программе работы Группы экспертов, с тем чтобы, в частности, усилить ее влияние на работу межправительственного механизма в экономической и социальной областях. Чтобы помочь Совету в выполнении этой задачи, Группа может представить предложения по своей программе работы на рассмотрение и утверждение Совета. Группа примет доклад о своей работе в конце своей сессии и представит его непосредственно Совету на его основной сессии.

65. Генеральная Ассамблея, вспомогательные органы Экономического и Социального Совета и Генеральный секретарь могли бы также предложить через Совет вопросы для рассмотрения Группой экспертов.

66. Чтобы реформировать Группу экспертов при том, что ее пытаются больше привязать к вопросам развития, можно было бы, в частности, переименовать ее в «Комитет по государственному управлению в целях развития».

В. Достижение полного взаимопонимания

67. Разнообразие обычаев, культур и точек зрения в мире лишь усиливает необходимость в достижении консенсуса по важнейшим ключевым вопросам и в создании сетей, которые способствовали бы обсуждению среди

государственных учреждений. Национальные соображения являются необходимыми составляющими административных систем каждой страны, но при этом разработаны общепризнанные начала и руководящие принципы, такие, как руководящие принципы, касающиеся целостности избирательной системы и управления; хартии гражданской службы, кодексы поведения государственных служащих; государственная отчетность и ревизионные нормативы. Организация Объединенных Наций посредством деятельности обновленной Группы экспертов и через Экономический и Социальный Совет могла бы играть ключевую роль в этом направлении благодаря своей универсальности и нейтралитету. Это направление продолжает развиваться, и есть возможности его расширения.

68. Например, министры по делам гражданской службы африканских стран при технической поддержке Департамента по экономическим и социальным вопросам разработали и приняли Хартию африканской государственной службы, в которой:

а) определяются рамки руководства государственными службами в Африке при принятии таких законодательных, нормативных, технических и практических мер, которые могут потребоваться для создания благоприятных условий для надлежащего функционирования государственной службы и улучшения качества ее услуг;

б) указываются и определяются принципы государственной службы и правила поведения государственных служащих, которые будут стимулировать создание нейтральных и стабильных условий, способствующих закреплению духовных ценностей и представления о государственной службе, а также профессионализму ее работников;

в) выражается воля африканских государств и подчеркивается их политическое и моральное обязательство повышать качество услуг, предоставляемых гражданам, и обеспечивать эффективное использование ресурсов, выделяемых на предоставление таких услуг.

69. В связи с этим Экономический и Социальный Совет одобрил рекомендацию 8 Группы экспертов о том, чтобы «серьезным образом рассмотреть вопрос о расширении работы, уже проводимой министрами по делам государственной службы африканских стран, а также обсудить возможность разработки Организацией Объединенных Наций типовой хартии государственной службы».

70. Для того чтобы обновленная Группа экспертов и Совет могли работать с полной отдачей и иметь в своем распоряжении самую обширную информацию о государственном секторе и глобальных тенденциях, по которой они могут составлять, раскрывать и излагать информированное мнение и рекомендации, научно-исследовательские и аналитические органы должны пользоваться полной поддержкой компетентной научно-исследовательской группы и соответствующего секретариата. Крайне необходимо систематическое изучение существующих тенденций и политики, что во многом помогло бы в определении стратегий и методов реформирования, более приемлемых по сравнению с теми, которые уже применялись в прошлом. Организация Объединенных Наций, передовая в этой области и инициатор без сомнения

старейшей программы технического сотрудничества в области государственно-административного управления, вполне может сделать это.

C. Обмен информацией и опытом

71. Доступ к достоверной и новейшей информации со стороны правительств, приступающих к реформе государственного управления, является необходимым элементом рационального принятия решений. Система Организации Объединенных Наций должна укрепить свои возможности по сбору, систематизации и распространению информации о государственном управлении. Онлайн-сеть Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления и финансов (ЮНПАН) является мощным инструментом с точки зрения непосредственного доступа государств-членов к информации. Следует расширять возможности ЮНПАН в деле объединения региональных организаций государственного управления в интерактивную сеть обмена, с тем чтобы охватить национальные учреждения и основные национальные директивные органы, такие, как министерства в системе государственного управления.

72. В рекомендации 14 Группа экспертов в полной мере поддержала и одобрила план действий по созданию за счет дивиденда для развития онлайн-сети региональных учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам создания потенциала в области государственного управления и финансов в качестве механизма сотрудничества с использованием информационных технологий в этой области. Она подчеркнула необходимость повышения результативности проекта посредством расширения возможностей национальных министерств и национальных 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 технологий⁴.

73. Информация для директивных органов — это как кислород для живых организмов. Те, кто отвечает за принятие решений, влияющих на структуру и функционирование органов государственного управления, существенно выигрывают от прямого обмена информацией со своими коллегами об имеющихся трудностях, успехах и неудачах и о конкретных формах осуществления. Система Организации Объединенных Наций должна по-прежнему содействовать таким контактам и обменов путем организации совещаний и форумов, в которых принимали бы участие представители директивных органов и высокопоставленные должностные лица. В связи с этим Экономический и Социальный Совет одобрил рекомендацию Группы экспертов о том, чтобы «Организации Объединенных Наций создать соответствующие механизмы, благодаря которым министры и/или высокопоставленные должностные лица могли бы проводить периодические встречи для обсуждения проблем, представляющих взаимный интерес, и обмена опытом»⁵.

D. Создание стратегического потенциала и развитие основных навыков

74. Не вызывает сомнений то, что наполнение демократии реальным содержанием и повышение уровня компетентности в области правления начинается с усиления потенциала государств для удовлетворения потребностей и ожиданий их граждан. Помимо прав человека, которые являются универсальными по своему характеру, эти потребности и ожидания не являются одинаковыми во всем мире. Скорее они являются производными от культуры и условий. Именно поэтому существует неотложная потребность развивать руководящие навыки и стратегический потенциал для разработки, осуществления, мониторинга и оценки программ реформ во всех развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

75. В наш век глобализации и стремительного развития науки и техники всегда будет существовать потребность в иностранном экспертном опыте и специализированной помощи. Однако развивающиеся страны и правительства в целом должны иметь в своем распоряжении и под своим контролем необходимые знания, «ноу-хау» и диапазон навыков, которые позволят им:

а) действовать упреждительно на национальном, субнациональном и международном уровнях;

б) разрабатывать, осуществлять и оценивать эффективную национальную политику;

в) проводить необходимые консультации и переговоры как на международном, так и на субнациональном уровне, с тем чтобы выявить, четко сформулировать, поощрять и защитить публичные интересы;

г) содействовать установлению и упрочению мира как на национальном, так и на международном уровне и играть действенную роль в качестве членов глобального сообщества.

76. Организация Объединенных Наций может и должна помогать обеспечивать политическое консультативное обслуживание. В области государственного управления реформы и инициативы тесно связаны с национальными условиями. Однако взвешенная политическая рекомендация может дать национальным властям политические варианты, которые впоследствии воплотятся в национальные стратегии и программы.

77. Развитие людских ресурсов представляет собой движущую силу всех учреждений во всех процессах принятия решений. Поэтому системе Организации Объединенных Наций следует активизировать свою деятельность по развитию связанной с людскими ресурсами базы государственного управления развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Система, созданная для ЮНПАИ, может стать моделью для регионального сотрудничества среди государств-членов в области развития и совершенствования этих основных навыков при поддержке современной технологии подготовки кадров. Мероприятия должны быть нацелены на развитие компетентности в таких областях, как планирование и разработка государственной политики; программное управление; управление людскими ресурсами и их развитие; управление финансовыми средствами, оборудованием, технологией и информацией; и измерение, мониторинг и оценка результатов.

78. В целях сокращения цифрового разрыва во время, когда информационно-коммуникационная технология проникла во все сферы жизни, включая государственное управление, Организация Объединенных Наций должна приложить особые усилия, для того чтобы дать государствам возможность использовать потенциал ИКТ в плане функционирования системы государственного управления, оказания услуг и укрепления связей с гражданами. Результаты, которые уже достигнуты благодаря ЮНПАИ, должны быть преумножены посредством разработки инициатив, направленных на то, чтобы дать национальным органам государственного управления возможность пользоваться самыми последними достижениями в области технологии. Роль современной технологии в области модернизации является чрезвычайно важной. Однако бесполезно полагать, что технология даст ответы на все вопросы и может дать результаты без надлежащей подготовки кадров и усиления основных ценностей. Более того, именно структурное реформирование правительственного механизма и организации работы в правительственных органах позволит в полной мере использовать потенциал технологии.

Е. Укрепление основных ценностей в области государственной службы

79. В недавней публикации Организации Объединенных Наций, озаглавленной “Public Service in Transition: Enhancing its Role, Professionalism, Ethical Values and Standards” (ST/ESA/PAD/SER.E/77), содержатся аналитические материалы, касающиеся этики на государственной службе. Согласно этой публикации в число основных ценностей в области государственной службы входят:

- a) повторные оценки эрудиции, добросовестности и компетентности;
- b) упор на системе учета заслуг с уделением должного внимания целенаправленным мерам в пользу находящихся в неблагоприятном положении исторически и иным образом групп;
- c) углубление осведомленности о потребностях граждан и их уважение;
- d) нетерпимость по отношению к халатности, коррупции и преступности;
- e) углубление понимания необходимости признания и вознаграждения трудолюбия, лояльности, достоинств и заслуг;
- f) усиление признания важного значения нейтральности гражданских служащих и необходимости обеспечения определенной степени самостоятельности в управлении государственными служащими и свободы от внешнего воздействия в целях гарантирования высококачественной работы, мотивации, добросовестности и профессионализма на государственной службе.

80. На своем пятнадцатом совещании Группа экспертов обратилась с призывом «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, престижности государственной службы и пропаганды ее значения»⁶. Эта рекомендация отражает важные изменения, которые произошли и изменили общую картину государственного управления. Кроме того, она напоминает нам о том, что управленческие технологии должны быть воплощены в ценностях, которые отвечают публичным интересам.

Г. Оказание помощи в области создания потенциала

81. Не следует считать, что такие ценности могут быть установлены и укреплены без учета политических, социальных и культурных условий, в которых функционирует государственная служба, и что самое главное — без надлежащих структур, законодательных и политических рамок, рассчитанных на то, чтобы привлекать, удерживать, развивать и мотивировать нужных мужчин и женщин, продуктивно и эффективно используя их навыки. Оказание развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в создании или совершенствовании этих структур и политических рамок является неотложной первоочередной задачей и активно рекомендуется в настоящем докладе.

82. Оказание помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой в борьбе с неотложными проблемами глобализации должно также охватывать программы, разработанные в целях увеличения потенциала для учета разнообразия, сложности и изменений. Эта потребность является институциональной, иными словами, она требует создания или доводки структур для консультаций, посредничества и политической координации. Она также проявляется в новой характеристике, которой должны обладать старшие политические советники и государственные руководители старшего звена. На местном, национальном и международном уровнях как политические советники, так и государственные руководители старшего звена все чаще сталкиваются с такими сложными задачами, как устранение разногласий, разрешение споров, урегулирование сложных конфликтов, ведение переговоров в целях достижения соглашений и формирование консенсуса в нестабильной обстановке, в которой различия принимают самые разнообразные формы. Сюда входят разнообразие культур, этническое происхождение, язык, религия или идеология; разнообразие политических, правовых или экономических систем; и разнообразие условий, интересов и точек зрения.

83. Ко всему вышеперечисленному следует добавить огромный диапазон областей специализации, которая свойственна процессам разработки и реализации политики. Эти сложные задачи обуславливают необходимость того, чтобы государства и другие субъекты на международной арене укрепляли свой потенциал в области долгосрочного политического планирования, согласования, консультаций и координации. Они требуют наличия учреждений и полномочий для ведения переговоров по самым разнообразным вопросам значительной сложности. Международное сообщество, особенно Организация Объединенных Наций, может сыграть важнейшую роль в этой связи с помощью политических консультативных услуг, целевых программ подготовки

кадров и обмена информацией. Его задача является в действительности двойкой:

а) на уровне государств ему необходимо сотрудничать с развивающимися странами и странами с переходной экономикой в целях создания потенциала для обеспечения демократического и более эффективного правления, а также для того, чтобы они более активно действовали на международной арене;

б) на международном уровне ему необходимо сотрудничать со всеми государствами, а также неправительственными организациями и другими негосударственными субъектами в деле совершенствования, модернизации и отладки механизма для глобального правления.

Г. Улучшение координации помощи на цели развития

84. Изложенная в общем виде выше схема делает как никогда настоятельным то, чтобы инициативы и программы, направленные на оказание государствам-членам помощи в реформировании их учреждений и административных систем, являлись частью скоординированной и согласованной стратегии. Слишком часто преследующие благие цели многосторонние и/или двусторонние учреждения финансировали мелкие и порой противоречивые программы помощи.

85. Что касается области правления и государственной администрации, то нескоординированные усилия, сочетающиеся с особыми требованиями или условиями, еще более ослабляют способность стран-получателей регулировать процесс реформ и воплощать их в жизнь на внутреннем уровне.

86. В соответствии с положениями резолюции 50/225 система Организации Объединенных Наций предприняла многочисленные меры по улучшению координации в этой области, как это отмечается в предыдущем докладе Генерального секретаря по этому вопросу (A/53/173). Между Департаментом по экономическим и социальным вопросам и Программой развития Организации Объединенных Наций сложились новые стратегические партнерские отношения в широкой области правления и управления государственным сектором. Цель этих партнерских отношений заключается в том, чтобы эти два органа оказывали друг другу помощь в этой области, функционировали на взаимодополняемой и неконкурентной основе, укрепляли свои соответствующие мандаты и мероприятия и ликвидировали дублирование усилий.

87. Аналогичные партнерские отношения устанавливаются между учреждениями, действующими в этой области. В настоящее время сложная задача заключается в том, чтобы распространить такую координацию на не входящие в систему Организации Объединенных Наций организации и другие субъекты в области оказания помощи на цели развития. Экономический и Социальный Совет может сыграть решающую роль в дальнейшем содействии согласованию деятельности в деле оказания связанной с развитием помощи в области государственного управления.

VI. Вывод

88. За пять лет, прошедших после принятия резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи, произошло много важных реформ во многих странах согласно ориентирам, определенным Генеральной Ассамблеей. Важный извлеченный урок состоит в том, что административная и управленческая реформа является непрерывным и многогранным процессом. Стремительные изменения в сегодняшнем мире требуют адаптации институтов и систем к этим постоянно меняющимся условиям. В настоящем докладе особый акцент сделан на необходимости оказания развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в укреплении их потенциала в области правления.

89. В докладе исследуется характер создания потенциала совместно с концепцией сильного со стратегической точки зрения государства. Он определяет создание потенциала или усиление потенциала как необходимое производное трех взаимосвязанных и дополняющих друг друга целей: институциональное строительство; развитие людских ресурсов; и технологическая адекватность.

90. Способность проводить непрерывную реформу и изменения на упорядоченной основе должна стать одним из ключевых компонентов усилий в области создания потенциала. Ориентация со стороны Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи в сочетании с возобновленной пятидесятой сессией Генеральной Ассамблеи, посвященной государственному управлению и развитию, и связанными с ней последующими мерами оказалась чрезвычайно важной для государств-членов в этом непрерывном и многогранном процессе реформы. Существенно важно, чтобы Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет и впредь обеспечивали такую политическую ориентацию в форме, которую они сочтут наиболее уместной для того, чтобы помогать государствам сохранять набранное поступательное движение с учетом плана действий по осуществлению положений Декларации тысячелетия.

Примечания

¹ E/2000/66, пункт 73.

² Там же, пункт 48.

³ Там же, пункт 7.

⁴ Там же, пункт 17.

⁵ Там же, пункт 8.

⁶ Там же, пункт 6.

Приложение

Онлайновая сеть Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления и финансов (ЮНПАН)

Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций в соответствии с мандатом, предоставленным резолюцией 50/225 Генеральной Ассамблеи, создал онлайн-сеть Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления и финансов (ЮНПАН). ЮНПАН призвана установить электронную порталную связь в онлайн-режиме между региональными и национальными учреждениями, занимающимися вопросами государственного управления и финансов в целях обмена информацией и опытом, а также обучения по месту работы по вопросам политики и управления в государственном секторе. Ее долгосрочная цель заключается в том, чтобы создать потенциал в этих региональных и национальных учреждениях, чтобы они получали, обрабатывали и распространяли соответствующую информацию с помощью современных информационно-коммуникационных технологий, с тем чтобы содействовать улучшению государственного управления.

ЮНПАН предлагает: доступ на большую перспективу к опыту практической разработки государственной политики и управления на международном, региональном, национальном и местном уровнях; создание потенциала и сотрудничество по линии Юг-Юг в управлении информацией и знаниями; и управляемую запросами и интерактивную двустороннюю информационную сеть. И самое главное, ЮНПАН — это не статический исход, а динамический процесс, направленный на непрерывное удовлетворение потребностей своих пользователей в их важнейших направлениях работы.

Пользователями ЮНПАН являются правительственные учреждения, региональные и национальные органы государственного управления, частный сектор и неправительственные организации. Ее основными темами являются: государственная экономическая политика; управление и создание учреждений; реформа гражданской службы и государственного сектора; нововведения в области управления и развитие; и государственные финансы. Она предоставляет пять основных онлайн-услуг/продуктов, включая информацию, профессиональную подготовку; технические консультативные услуги; проведение конференций; и каталоги общемирового масштаба.

ЮНПАН функционирует под управлением Отдела государственной экономики и государственного управления Департамента по экономическим и социальным вопросам в тесном сотрудничестве примерно с 15 международными и региональными учреждениями государственного управления и финансов, представляющими все регионы земного шара.

Доступ в онлайн-сеть ЮНПАН можно получить по адресу: <http://www.unpan.org>.