Организация Объединенных Наций A/60/114

Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 July 2005
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия
Пункт 43 первоначального перечня*
Доклад Экономического и Социального Совета

Государственное управление и развитие

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 59/55 от 2 декабря 2004 года, и в развитие докладов, ранее представленных Генеральным секретарем в 2002, 2003 и 2004 годах (A/57/262-E/2002/82, A/58/152 и A/59/346), в настоящем докладе рассматриваются задачи в области развития, стоящие перед государствами-членами, и, на основе ответов на анкету, направленную государствам-членам, анализируются меры, принятые за последние пять-десять лет в целях решения этих задач при помощи укрепления систем государственного управления. Кроме того, в докладе обсуждаются уроки, вынесенные государствами-членами в процессе перехода от реформ государственного управления, проводимых под воздействием внешних факторов, к реформам, учитывающим национальную специфику потребности.

Согласно докладу, будущее государственного управления связано с мерами, предназначенными не только для подтверждения роли государственного управления в сфере развития и сохранения его основных ценностей, но и для преобразования государственных организаций в открытые, представительные, основанные на обмене знаниями, новаторские и ориентированные на конкретные результаты системы предоставления услуг. К числу «болевых точек», которые могут возникнуть в предстоящие годы в ходе анализа и в практике государственного управления, относятся противоречия между потребностью в переменах и необходимостью сохранения институциональных «традиций» (и памяти), между управленческой гибкостью и целостностью правил, между национальными вопросами и наднациональными обязательствами и между безотлагательными краткосрочными проблемами и долгосрочными стратегическими вопросами. Прежде всего в докладе подчеркивается необходимость укрепить роль Организации Объединенных Наций в сфере государственного управления, особенно в деле сотрудничества с государствами-членами и дру-

* A/60/50 и Corr.1.

05-41845 (R) 030805 050805

0541845

гими партнерами в вопросах реализации инициатив по укреплению потенциала и обмену знаниями в поддержку реформы системы государственного управления.

Содержание

		Пункты	*Стр.*
I.	Введение	1–5	4
II.	Глобальные задачи и государственное управление	6–17	5
III.	Активизация государственного управления: основные проблемы, направления реформ и формирующиеся тенденции	18–32	8
IV.	Уроки, извлеченные государствами-членами в процессе реформ	33–44	14
	A. Признание комплексного и целостного характера современного государственного управления	34–35	14
	B. Поиск успешных стратегий развития	36	15
	C. Акцент на быструю отдачу	37–38	16
	D. Формирование и укрепление потенциала в области реформы и активизации	39–41	16
	E. Финансирование деятельности по активизации государственного управления	42	17
	F. Политические аспекты преобразований	43	18
	G. Признание роли лидеров в процессе активизации	44	18
V.	Будущие направления деятельности по активизации государственного управления	45–55	18
	A. Статус и облик государственного управления	46–47	18
	B. Обмен информацией между государствами-членами	48–51	19
	C. Укрепление потенциала и развитие людских ресурсов	52–55	20
VI.	Выводы и рекомендации	56–59	21
Приложение			
	Вопросник для правительств государств-членов		24

I. Введение

1. В своей резолюции 59/55 от 2 декабря 2004 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить на ее шестидесятой сессии доклад о прогрессе, достигнутом государствами-членами в деле активизации государственного управления за последние десять лет. Настоящий доклад предназначается для выполнения этой просьбы.

2. Этот доклад основывается на ранее опубликованном докладе под названием «Пятилетняя оценка хода осуществления резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи по вопросу о государственном управлении и развитии» (A/56/127–E/2001/101). В ходе проведения в 2001 году оценки был выявлен ряд приоритетов в сфере реформы государственной администрации, включая: поощрение демократизации и децентрализации; создание правовых и институциональных основ и систем экономического управления; разработку этических норм и стратегий по борьбе с коррупцией; совершенствование работы по мобилизации ресурсов и систем финансового управления; и использование потенциальных возможностей «электронного управления». В докладе 2001 года отмечается тесная связь между реформами, проводимыми во многих странах, и приоритетами, установленными в резолюции 50/225. Прежде всего в нем содержится вывод о том, что устойчивость текущих программ реформы зависит от значительных капиталовложений в укрепление кадрового и организационного потенциала.

3. Для обновления и углубления понимания реформ государственного управления, осуществленных за последние десять лет, Секретариат просил государства-члены ответить на анкету (приложение I), касающуюся различных мер по укреплению государственного управления, принятых в целях поощрения макроэкономической стабильности и экономического роста, развития людского потенциала и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, обеспечения участия гражданского общества в процессах разработки политики и развития, учета требований граждан, предупреждения и урегулирования конфликтов, обеспечения общественной безопасности, транспарентности и подотчетности, эффективности, действенности и реализации любых других приоритетов, характерных для каждой из представивших ответы стран. Такие же вопросы были направлены региональным комиссиям Организации Объединенных Наций и региональным организациям по вопросам государственного управления.

4. Ответы поступили от 40 стран, расположенных на пяти континентах, и от Экономической и социальной комиссии для Западной Азии. Этими странами являются: Австрия, Албания, Алжир, Аргентина, Барбадос, Беларусь, Болгария, Боливия, Венгрия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гватемала, Грузия, Доминиканская Республика, Египет, Испания, Кабо-Верде, Казахстан, Катар, Кипр, Кувейт, Латвия, Мадагаскар, Марокко, Непал, Новая Зеландия, Норвегия, Объединенная Республика Танзания, Панама, Польша, Португалия, Российская Федерация, Сальвадор, Сербия и Черногория, Сингапур, Словакия, Словения, Тринидад и Тобаго, Фиджи, Филиппины и Финляндия.

5. На основе ответов государств-членов и других дополнительных материалов (прежде всего полученных на глобальных и региональных конференциях по вопросам государственного управления) в настоящем докладе представля-

ются глобальные, а не узко национальные перспективы активизации государственного управления. Доклад, основанный на той предпосылке, что процесс активизации носит динамичный характер, содержит обзор усилий в области реформы и активизации государственного управления внутри отдельных регионов мира и с охватом целых групп регионов. На фоне огромных социально-экономических перемен, проходящих во всем мире, в докладе освещаются задачи, стоящие перед системами государственного управления, реализующими различные новаторские меры и меры по укреплению потенциала. К числу вопросов, поставленных в докладе, относятся аспекты масштаба, воздействия и устойчивости реформ государственного управления, потенциала, необходимого для разработки, осуществления и мониторинга реформ, и стратегий, необходимых для преодоления препятствий на пути преобразований.

II. Глобальные задачи и государственное управление

6. Число задач, стоящих перед государственным управлением во всем мире, значительно увеличилось после принятия резолюций Генеральной Ассамблеи 49/136 от 19 декабря 1994 года и 50/225 от 19 апреля 1996 года. На протяжении нескольких последних лет мир стал свидетелем кардинальных перемен, включая, в частности: ускорение процесса развития информационно-коммуникационных технологий, возникновение торговых и экономических союзов, массовую миграцию населения, сопровождающуюся ужесточением пограничного контроля, расширение межкультурного взаимодействия (характеризуемое в некоторых случаях налаживанием взаимопонимания, а в других — возникновением напряженности), экономическую либерализацию (с увеличением опасности воздействия глобальных кризисов на национальную экономику), расширение возможностей для перемещения товаров и капитала, климатические и экологические изменения с катастрофическими последствиями[1], появление на рынках новых лекарственных средств и генетически измененных продуктов питания и возникновение загадочных заболеваний[2], которые не признают ни политических, ни географических границ.

7. Хотя многие страны по-прежнему осваиваются с новыми реалиями глобализации и либерализации и проводят комплекс управленческих и экономических реформ, события 11 сентября 2001 года выдвинули на первый план политической повестки дня некоторых из этих стран проблемы безопасности. Однако страны мира все более глубоко осознают необходимость широкого определения концепции безопасности, которая включала бы гуманитарные компоненты, особенно вопросы социально-экономического благосостояния людей, свободы от нужды и нищеты, а также гражданские и личные права, в том числе право на развитие по различным, но не взаимоугрожающим путям.

8. Решение вопроса о том, насколько быстро развивающиеся страны, прежде всего наименее развитые, смогут освободиться от нищеты и повысить уровень жизни, отчасти зависит от поддержки международного сообщества, а также от эффективности национальных систем государственного управления в деле реализации компонентов сокращения масштабов нищеты, являющихся частью целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Эти факторы объясняют то внимание, которое уделяется в последние годы мерам по укреплению политического потенциала и расширению возможностей систем государственного управления всего мира в сфере услуг.

9. Как отмечается в последующих пунктах, цели и стратегии активизации государственного управления столь же разнообразны, что и задачи, стоящие на различных этапах и в различных местах. Этого следует ожидать. В мире, характеризуемом разнообразием культур и различиями в социально-экономических и политических условиях, вопросы активизации государственного управления невозможно проецировать в одноцветной гамме, напротив, их следует представлять с учетом различных оттенков и обстоятельств, отличающих один комплекс условий от другого.

Региональные приоритеты и государственное управление

10. Наглядным примером является Африка. Основные вопросы государственной политики и управления в этом регионе, где проживает приблизительно 650 миллионов человек, касаются обеспечения непрерывных реформ управления и государственной администрации, снижения остроты проблемы нищеты, восстановления нормального положения в странах после конфликта и реконструкции институтов, разрушенных в результате гражданских беспорядков, а в некоторых случаях в результате десятилетий диктаторского правления. При руководящей роли Африканского союза и в контексте Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД) создание богатства рассматривается в качестве новой стратегии борьбы с нищетой.

11. В настоящее время доступ к основным элементам жизнеобеспечения в Африке (продовольствие, питьевая вода, жилье, топливо и энергия) очень ограничен. Социальные службы и инфраструктура в значительной мере разрушены по причине отсутствия ресурсов для их поддержания. В период 1999–2001 годов продолжительность жизни в регионе снизилась с 49 до 46 лет, в значительной мере из-за ВИЧ/СПИДа, малярии и туберкулеза[3]. Однако следует отметить, что, как предполагается, продолжительность жизни в Африке увеличится до 51,3 лет к концу 2010 года и достигнет 69,5 лет к 2045 году[4]. Тем не менее последние прогнозы говорят, что без значительного притока ресурсов масштабы детской нищеты в самых бедных странах мира (значительное число которых находится в Африке) будут сокращены не через 15 лет, как это предполагается в целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а через 150 лет. Индекс развития людских ресурсов не претерпел каких-либо существенных улучшений с 1997 (0,463) по 2001 год (0,468). В период с 1975 по 1999 год в 22 странах отмечалось ухудшение индекса развития людских ресурсов. Из этого числа 13 (т.е. более половины) находятся в Африке[5]. К числу аргументированных объяснений вялых показателей в сфере развития людских ресурсов относятся слабость управления и государственной администрации, неспособность учесть проблемы нищеты в бюджетных ассигнованиях и изоляция малоимущих слоев от принятия решений, затрагивающих их жизнь и благосостояние.

12. Учитывая новые вызовы, на совещании, проходившем в Стелленбосе, Южная Африка, в мае 2003 года, министры государственной службы стран Африки согласились принять программу действий, направленную на укрепление систем государственного управления континента. К числу мер, которым в этой программе отдается приоритет, относятся создание потенциала для электронного управления, принятие стратегий, основанных на этике и борьбе с коррупцией, развитие людских ресурсов, улучшение практики подготовки

бюджетов и управления финансовыми средствами, участие гражданского общества в политических процессах и применение новаторских механизмов оказания услуг.

13. В отношении Ближнего Востока и Северной Африки основные вопросы активизации лежат в русле укрепления потенциала систем государственного управления в целях обеспечения высоких темпов экономического прироста, учета потребностей населения (прежде всего молодежи) и обеспечения мира и безопасности в странах региона. Как и страны Африки к югу от Сахары, страны Ближнего Востока и Северной Африки сталкиваются с трудностями экономического роста и, в меньшей степени, со снижением остроты проблемы нищеты. Не так давно Ближний Восток и Северная Африка демонстрировали высокие темпы прироста валового внутреннего продукта (ВВП) (почти 10 процентов). Внушительные показатели экономической деятельности позволили региону осуществить капиталовложения в развитие людских ресурсов и инфраструктуры. В последние годы темпы прироста ВВП в регионе в среднем составляли менее 2 процентов. Торговый дефицит и снижение показателей прироста в расчете на душу населения продолжают оставаться основными проблемами государственной политики и управления в странах с диверсифицированной (не связанной с нефтью) экономикой[6]. Преодоление препятствий на пути роста в регионе требует выдвижения на первый план транспарентности и подотчетности, а также содействия принятию новаторских процессов предоставления услуг.

14. Что касается Азиатско-Тихоокеанского региона, то в процессе улучшения государственного управления приходится решать труднейшие задачи облегчения положения нищеты и развития людских ресурсов. Азиатско-Тихоокеанский регион, в котором проживает 3,4 миллиарда человек, сталкивается с огромными проблемами в области развития людских ресурсов.

15. Из 1,2 миллиарда человек, живущих в условиях крайней нищеты (менее чем на 1 доллар США в день) во всем мире, две третьих приходится на Азию[7]. Хотя в последние годы совокупный показатель нищеты сократился (уровень нищеты в сельских районах понизился с 39 до 28 процентов, а в городских — с 24 до 20 процентов в период с 1990 по 2000 год), ликвидация нищеты остается одной из важнейших задач в этом регионе. На первый взгляд решение заключается в разработке и осуществлении стратегий экономического роста. Однако трагедия цунами, произошедшая в декабре 2004 года, выявила еще один аспект государственной политики — необходимость создания потенциала для прогнозирования климатических, экологических и других перемен, влияющих на жизнь и благосостояние населения. Поэтому в дополнение к экономическому росту и облегчению положения нищеты процесс укрепления государственного управления должен в обязательном порядке включать способность раннего обнаружения предупредительных сигналов и принятия необходимых активных мер. В малых островных государствах совершенствование государственной службы предполагает решение вопросов мобилизации и распределения ресурсов и, с учетом относительно небольшой площади каждого государства, вопросов экономии за счет «эффекта масштаба».

16. К числу основных задач, стоящих перед Содружеством Независимых Государств (СНГ), относятся создание и укрепление институтов, способных участвовать в целом ряде направлений деятельности, включая широкомасштабный

процесс управленческих и экономических преобразований, который начался в 90–е годы, ликвидацию опасности захвата государственной власти организованной преступностью, обеспечение экономического роста, создание рабочих мест, повышение уровня жизни населения и обеспечение мира и стабильности в регионе. Близкое расположение к Европейскому союзу (ЕС) служит одним из дополнительных стимулов к реформе государственного управления в ряде государств-членов СНГ.

17. Регион Латинской Америки и Карибского бассейна (в котором проживает 518,8 миллиона человек) сталкивается с масштабной задачей в области ликвидации нищеты. Из общей численности населения в условиях нищеты проживает почти 221 миллион человек, или 44 процента. Из 221 миллиона человека, отнесенных к разряду малоимущих, 19 процентов находятся в состоянии крайней нищеты. Нищета больше распространена в сельских, чем в городских районах (к разряду малоимущих могут быть отнесены 54 и 30 процентов сельских и городских домашних хозяйств, соответственно). В 1997 году этот регион добился значительного прогресса в деле сокращения масштабов нищеты, однако после этого в нем отмечались обратные процессы. В период 1999–2002 годов уровень нищеты возрос с 43,8 процента до 44 процентов, тогда как доля людей, живущих в условиях крайней нищеты, сохранялась на отметке 19,4 процента. Чрезмерная зависимость от рыночных механизмов способствовала экономическому росту без создания рабочих мест, постепенному упадку коммунальных служб и расширению масштабов нищеты и неравенства[8]. В то же время появляется все больше признаков перемен. В дополнение к принятию конструктивных мер дома правительства стран региона поддерживают региональные инициативы в области сотрудничества, направленные на стимулирование экономического роста и повышение уровня жизни населения.

III. Активизация государственного управления: основные проблемы, направления реформ и формирующиеся тенденции

18. Сложные и масштабные задачи, стоящие перед миром, ложатся тяжелым бременем на государственную администрацию. Кроме того, обозначившиеся признаки свидетельствуют об осознании правительствами и их партнерами из гражданского общества того, что сфера государственного управления находится на пороге перемен и что она нуждается в помощи для принятия правильных решений. Страны, ответившие на анкету (приложение I), подтвердили этот факт и представили конкретные примеры мер по реформе и укреплению своих систем государственного управления за последние десять лет.

19. Следует отметить, что меры, принятые многими странами в последние годы в целях реформы и укрепления систем государственного управления, отличаются от мер, принимавшихся в 80-е и начале 90-х годов. Во-первых, по сравнению с программами активизации 80-х годов, которые разрабатывались по настоянию внешних финансовых и донорских учреждений, последние реформы, как правило, подготавливаются на национальном уровне и нацелены на решение конкретных проблем и задач. Во-вторых, вместо узкой направленности на междисциплинарные вопросы и рассмотрения активизации государственного управления с теоретической точки зрения и с позиций «экономики

предложения», недавние меры в области активизации преследуют комплекс целей и опираются на целый ряд практических стратегий изменения систем управления. Прежде всего современные меры по активизации отличаются от предыдущих тем, что акцент делается не только на применение «коммерческих» и «направленных на удовлетворение требований клиентов» методов, — которые унаследованы от практиковавшегося в прошлом нового государственного менеджмента, — но и на закрепление основных ценностей и этики государственной службы.

20. Задачи, охарактеризованные в предыдущих пунктах, в той или иной форме послужили основой для решений по активизации систем государственного управления, принятых за последние десять лет. Хотя ответы на анкету, разосланную Секретариатом, свидетельствуют о различиях в приоритетах государств-членов, они говорят и о наличии общих вопросов. «Точная настройка» и усиление реформ нового государственного менеджмента (НГМ), а также применение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) во внутренних процессах управления и внешних процессах предоставления услуг относятся к числу основных задач сформированных систем государственного управления. С другой стороны, в бывших странах с командно-административной экономикой Центральной и Восточной Европы, западных Балкан, Содружества Независимых Государств и в большинстве стран Азии и Латинской Америки, а также, в некоторой степени, в странах Ближнего Востока и Африки с формирующейся рыночной экономикой цель процесса активизации государственного управления заключалась в подготовке систем государственного управления к решению задач демократического управления, а также к проведению рыночных реформ. Ожидается, что в странах с завершающимися конфликтами этот процесс станет составной частью восстановления государственности и позволит остановить разрушение государственных учреждений и институтов гражданского общества.

21. В Европейском союзе (и среди стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)) процесс активизации государственного управления является прямолинейным и сложным. Для более старых членов Европейского союза, административные системы которых основываются на более или менее аналогичных и глубоко укоренившихся ценностях, активизация просто подразумевает переориентацию внутренних процессов на внешние требования, а не радикальную комплексную реструктуризацию. Вместе с тем в последние годы более старые члены Союза были вынуждены заниматься решением сложных задач в сфере государственной политики, не последняя из которых связана с увязкой ожиданий граждан с финансовыми и бюджетными ограничениями. Недавнее протестное голосование во Франции и Нидерландах на первый взгляд говорит о категорическом неприятии проекта конституции Европейского союза, однако на деле это решение свидетельствует о все большей обеспокоенности по вопросу о том, как урегулировать кризис государства всеобщего благоденствия. Этот кризис имеет далеко идущие последствия для процесса укрепления государственного управления в ЕС в целом. Для новых членов вступление в Союз знаменует важный поворотный этап, на котором государствам надлежит принять трудные решения, и чрезвычайно большое значение приобретают значительные изменения в институтах, управленческой практике и процессах. Поскольку ЕС является сообществом, исповедующим определенные ценности, новым членам в ходе реализации их планов активизации

государственного управления потребуется довести их стандарты в сфере приема на работу, продвижения по службе и предоставления услуг до уровня ЕС и обеспечить принятие государственными служащими общего кодекса профессиональной этики.

Новые меры и тенденции в области активизации государственного управления

22. Хотя ограниченность ответов на вышеупомянутую анкету (приложение) не позволяет сделать окончательные выводы о перспективах и состоянии государственного управления в государствах-членах, во всем мире имеются явные признаки приверженности укреплению государственных институтов. Характерное для последнего времени стремление к переменам не соответствует сложившейся в 80-е годы тенденции, когда во многих странах реформа государственной службы была частью программ экономической перестройки, связанной с сокращением расходов, осуществлявшихся по призыву международных финансовых учреждений и донорских институтов и широко рассматривавшихся в качестве навязанных извне. Поскольку в большей части сегодняшнего мира правительства признают необходимость переоценки работы механизма государственного управления и ориентации государственных институтов на удовлетворение интересов граждан, активизация рассматривается не как горькое лекарство, принимаемое с неохотой, а как естественная и мудрая реакция на обостряющиеся проблемы. Основные проблемы состоят в том, как обеспечить переход от выражения приверженности к конкретным действиям. Для этого требуется сформировать прочную коалицию в интересах преобразований.

23. Несмотря на различия в регионах и между ними, к причинам, часто указываемым в качестве основы усилий по активизации, относятся следующие:

a) поощрение этики, транспарентности и подотчетности;

b) повышение эффективности государственной службы, прежде всего в области коммунального обслуживания (однако интерес к управлению эффективностью и продуктивностью, а также к контролю и проверке соотношения цены и качества услуг особенно ярко проявляется в развитых странах, странах с формирующейся рыночной экономикой и странах с переходной экономикой);

c) обеспечение учета государственной администрацией потребностей граждан и законных требований (посредством принятия хартий граждан, распространения обязательств в отношении предоставления услуг и осуществления инициатив по повышению качества обслуживания);

d) поощрение развития людских ресурсов (и достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия);

e) поощрение экономического роста и макроэкономической стабильности (путем формирования и применения потенциала для осуществления программ, направленных на укрепление уверенности инвесторов и создание благоприятных условий для участия частного сектора в процессе развития).

24. К числу других причин укрепления административных систем, хотя они и упоминаются реже, чем предыдущие, относятся:

a) предупреждение и урегулирование конфликтов, обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, работа полиции среди населения (для стран, сталкивающихся с угрозой безопасности, или стран с завершающимися конфликтами);

b) применение информационно-коммуникационных технологий для улучшения внутренних управленческих процессов и внешних систем предоставления услуг, а также поощрения автоматизации гражданской службы (прежде всего в случае сформированных и быстро изменяющихся административных систем);

c) переориентация государственной службы на задачи демократизации и экономической либерализации (Африка, Центральная, Восточная и Юго-Восточная Европа и Содружество Независимых Государств);

d) поощрение участия населения в местном самоуправлении и осуществление программ децентрализации (один из аспектов демократической реформы);

e) подготовка национальной экономики к интеграции в более крупные образования (для стран, желающих стать членами Европейского союза, присоединение к своду общих положений является одним из основных предварительных условий, которые подразумевают принятие ряда базовых ценностей управления и государственной службы);

f) создание благоприятных условий для развития и роста частного сектора;

g) сочетание реформ в сфере оплаты труда и трудоустройства с различными программами перераспределения должностей и сокращения штатов.

25. К числу вопросов, по которым отмечается совпадение взглядов, относятся аспекты добросовестности, эффективности, действенности и гибкости государственных институтов, а также их роли в поощрении экономического роста, макроэкономической стабильности и развития людских ресурсов. Не отмечая большого совпадения мнений в ответах государств-членов, можно добавить, что к числу мер и стратегий, часто применяемых странами для достижения их целей в сфере активизации, относятся принятие новых законов и положений (упоминалось 73,7 процента респондентов), управление кадрами и людскими ресурсов и их подготовка (68,4 процента респондентов), организационная перестройка (65,8 процента), принятие мер по борьбе с коррупцией (55,3 процента) и создание потенциала в сфере информационно-коммуникационных технологий для предоставления высококачественных услуг (55,3 процента). В то же время приватизация и укрепление нормотворческого потенциала законодательных органов относились к числу тех аспектов, которые не часто упоминались респондентами (36,8 и 39,5 процента, соответственно). В некоторых ответах говорилось о проблемах, связанных с передачей основных услуг на внешние подряды — прежде всего о проблемах подотчетности и контроля качества.

26. В странах, где завершился период диктаторского правления, особое внимание уделялось принятию законов о карьерной гражданской службе; созданию или укреплению институтов, отвечающих за управление государственной службой; пересмотру практики найма для обеспечения того, чтобы она соот-

ветствовала самым высоким требованиям добросовестности, компетентности и профессионализма; закреплению ценности, политической беспристрастности и партийной нейтральности; принятию мер по изоляции «карьерной службы» от политических влияний; и организации профессиональной подготовки и осуществлению программ повышения квалификации.

27. Опыт участия населения в управлении, накопленный в ряде стран, свидетельствует о важном значении, которое придается в недавно принятых программах активизации проблемам, отвечающим интересам населения. В дополнение к поощрению подходов к планированию и финансированию развития с широким участием населения, эти программы позволили создать центры комплексного обслуживания в национальных системах государственной администрации. Эти инициативы по повышению качества обслуживания, которые известны под различными названиями, например «центры граждан», «услуги для граждан» или «основное внимание людям», преследуют одну общую цель — поставить государственное управление на службу народу, и при этом облегчить положение бедноты и содействовать развитию.

28. Один из вопросов, который постоянно появляется в программах активизации государственного управления во всех регионах мира, касается добросовестности сотрудников государственной службы. На деле это является одной из задач активизации, которая выходит за географические, экономические, социально-политические и культурные границы, и служит основой предпринимаемых в настоящее время усилий по активизации. Все больший интерес к добросовестности сотрудников государственной службы (по-другому называемой «этика и ценности» и «этика и подотчетность», «транспарентность» и т.д.) не должен вызывать удивления. Помимо его роли в упрочении достижений фискальных, макроэкономических, управленческих, институциональных и других «технократических» реформ, акцент на добросовестность имеет важное значение для восстановления и подтверждения традиционных ценностей и моральных идеалов государственной администрации, прежде всего тех, которые в ряде стран были принесены в жертву систематической политизации или были ослаблены тенденции к «корпоратизации» национального государственного менеджмента и перевода существующих правил в разряд второстепенных.

29. Помимо мер, о которых сообщили респонденты, решения, принятые на сегодняшний день, свидетельствуют о той важности, которая придается вопросам добросовестности сотрудников государственной службы во всем мире. В последние пять лет, когда сообщения о нарушениях этических норм подорвали доверие граждан к государственным и коммерческим организациям, правительства различных стран мира развернули комплексную борьбу с коррупцией в крупных и мелких масштабах. К числу принятых мер относятся принятие строгих законов о борьбе с коррупцией; создание органов по борьбе с коррупцией, декларированию активов и соответствующих надзорных органов; перестройка судебной и правоохранительной систем; и расширение возможностей органов в проведении расследований, сборе данных и обмене информацией. В ряде стран были приняты законы о свободе информации, а во многих других — организации гражданского общества и средства массовой информации стали союзниками по борьбе с коррупцией. Со временем удалось добиться широкого консенсуса относительно формы и содержания глобальных и региональных конвенций по борьбе с коррупцией, примерами которых служат Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции[9] Конвенция Организации

Объединенных Наций против транснациональной и организованной преступности[10], Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 года, Конвенция о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам в международных деловых операциях, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 года и Конвенция Африканского союза о предупреждении и пресечении коррупции, принятая главами государств и правительств стран Африканского союза 11 июля 2003 года.

30. Меры, принятые странами и группами стран для закрепления принципов оценки заслуг, профессионализма, подотчетности, «учета интересов клиентов» и нужд граждан, дополняют усилия по учету высоких этических стандартов в системах государственного управления. Начиная с западных районов Балкан, Центральной и Восточной Европы, Содружества Независимых Государств и кончая Латинской Америкой, Ближним Востоком, Азиатско-Тихоокеанским регионом и Африкой, предпринимались активные усилия по принятию законов и разработке кодексов, способных отделить «карьерную службу» от политизированных органов. Примерами являются различные законы о гражданской службе, принятые в странах, которые готовятся к вступлению в Евросоюз, Хартия гражданской службы в Африке, принятая в Виндхуке, Намибия, на третьей Панафриканской конференции министров по делам гражданской службы в феврале 2001 года и Иберо-американская хартия государственной службы, принятая в Санта-Крус-де-ла-Сьерра, Боливия, на пятой Иберо-американской конференции министров по вопросам государственного управления и государственной реформы, проходившей 27 июня 2003 года. Инициативы по «учету интересов клиентов» и вспомогательные инициативы по определению производительности и управления эффективностью деятельности, выдвинутые различными странами, должны, в случае их активного осуществления, обеспечить конкретные формы работы по созданию профессионально компетентных, этически устойчивых и учитывающих интересы граждан систем государственного управления и укрепить потенциал государственных институтов по решению задач развития. Вместе с тем проблема заключается в том, каким образом обеспечить выполнение этих мер.

31. Для повышения ответственности руководителей ряд стран ввели контракты, основывающиеся на эффективности работы. Эта практика вполне оправдана. Поскольку этот новый подход к отбору руководителей позволяет увязать работу в данной должности с эффективностью деятельности, он, возможно, станет достойной заменой для системы, основанной на выслуге лет. Однако прежде, чем отказываться от практики найма, основанной на концепции гарантии занятости, необходимо сравнить преимущества назначений по контрактам с опасностью повторного возникновения таких явлений, как политизация и покровительство.

32. Помимо решения проблем найма сотрудников высокого уровня, текущие программы государственного управления также должны учитывать вопросы разнообразия. Одно дело — превозносить достоинства профессионализма, а другое — представлять убедительные и неопровержимые доводы в пользу этой доктрины государственного управления в обществе, разделенном по этническим, религиозным, половым и культурным признакам. Как бы там ни было, в стремлении к профессионализму важно не упускать из виду политику устранения исторически обусловленного неблагоприятного положения отдельных

групп населения (прежде всего женщин) и обеспечения назначения членов этих групп на ключевые должности в государственной службе. Иными словами, политика повышения профессионализма должна проводиться наряду с мерами по устранению гендерного неравенства.

IV. Уроки, извлеченные государствами-членами в процессе реформ

33. Из ответов на вопросник явствует, что в последние пять лет государства-члены не пользовались рецептами, разработанными извне, а все чаще перехватывали инициативу и принимали на себя ответственность за активизацию своих систем государственного управления, обеспечивая при этом, чтобы принимаемые решения учитывали реальные потребности. Появляются все новые свидетельства того, что при проведении реформ, разработанных и учитывающих потребности общества, государства-члены извлекли некоторые дополнительные уроки. Среди них особо можно отметить многосторонний и комплексный характер современных систем государственного управления; непростую задачу принятия решений относительно эффективных стратегий реформы и активизации государственного управления; необходимость получения «быстрой отдачи» при разработке последовательных долгосрочных стратегий преодоления проблем, которые не имеют моментальных решений; роль укрепления потенциала в успешном осуществлении и обеспечении устойчивости реформ; материальные последствия; политические задачи реформы и активизации; роль лидеров в пропаганде преобразований и преодолении проблем, возникающих при смене системы управления; а также центральная роль организаций гражданского общества и частного сектора в поддержке и дополнении механизма предоставления услуг и обеспечении подотчетности. Другие извлеченные уроки касаются связи между децентрализацией и расширением возможностей населения, последствий этих двух факторов для предоставления услуг в контексте целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, как то: водоснабжение, начальное образование и здравоохранение, и необходимости разработки специальных программ активизации, нацеленных на системы государственного управления в постконфликтных условиях. Некоторые из этих уроков рассматриваются ниже.

A. Признание комплексного и целостного характера современного государственного управления

34. По мере того как государства-члены решают различные задачи в контексте активизации, они понимают подлинное значение современного государственного управления, в частности его объединяющую надсекторальную и многодисциплинарную направленность и, как следствие этого, его комплексный характер. Это растущее понимание сопровождается все более широким признанием того факта, что государственное управление не сводится лишь к решению бюджетно-налоговых вопросов или обеспечению макроэкономического баланса, и уж тем более не к сокращению численности персонала и уменьшению расходов. В мире, который сталкивается с проблемами нищеты, растущего неравенства и с угрозами насилия и терроризма, организованное и конституционное правительство становится единственной гарантией личной и коллектив-

ной безопасности. Вместе с тем, каким бы организованным и конституционным правительство ни было, оно не сможет продвинуться далеко вперед в отсутствие системы государственного управления, способной воплощать в жизнь его широкие политические замыслы, обеспечивать выполнение его законов и предоставлять населению требуемые услуги. Без профессионально компетентного государственного управления государство не может рассчитывать на реализацию желаемых целей или на то, что ему удастся предвосхитить нежелательные для него события. Прежде всего, достижение широких и конкретных (сориентированных на сектора) целей управления требует должной подготовки организационных планов, определения процессов и продуктивного использования на благо общей цели знаний и навыков, накопленных в различных областях.

35. Растущая и острая потребность в добросовестности в государственной жизни еще более подчеркивает комплексный характер современного государственного управления. Современный мир не удовлетворить всего лишь «способным к деятельности» государством; он требует, чтобы государство было быстрореагирующим, подотчетным, транспарентным и высокоэтичным. В качестве «передового рубежа» государства от систем государственного управления все настоятельнее требуется демонстрация самых высоких моральных стандартов и выполнение функций инструмента, при помощи которого решается цивилизирующая задача общества. В тех случаях, когда корпоративный мир воспринимает установленные правила как ограничение, без которого он может обойтись в условиях конкурентной борьбы, подотчетность органов государственного управления в целом контролируется на основе конкретно установленных юридических положений. В отличие от советов частных корпораций, которые подотчетны лишь акционерам, сотрудники органов государственного управления должны отчитываться перед более широкими и более неоднородными аудиториями — гражданскими группами, а в конечном итоге перед обществом в целом.

B. Поиск успешных стратегий активизации

36. Сложный характер государственного управления создает прямую проблему для разработки и осуществления программ в области активизации — принятие решений в отношении стратегии или комплекса вариантов для применения в контексте решения текущих и новых задач. Чаще всего страны, приступающие к реформе и активизации своих систем государственного управления, оказываются перед необходимостью выбора из множества вариантов — от прямого сокращения аппарата путем комплексного пересмотра и реструктуризации организационных систем и осуществления дополнительных программ по укреплению потенциала до проведения антикоррупционных кампаний. Принятие решений о том, какая стратегия работает, требует применения весьма изощренных аналитических и диагностических методов и привлечения всех заинтересованных сторон, в частности гражданского общества, к разработке (и осуществлению) проектов в области реформы.

C. Акцент на быструю отдачу

37. С вопросом о том, как определить удачные стратегии, связаны другие вопросы, например, с какого момента начинать процесс, как определять последовательность операций и что делать для обеспечения того, чтобы деятельность в одной области не ослабляла или не перечеркивала другие варианты активизации. Опыт, о котором сообщают государства-члены, наглядно свидетельствует о том, что активизация одновременно является как результатом, так и процессом. В тех случаях, когда легко определить проблемы, которые необходимо решить, и выбор является достаточно ясным (и/или ограниченным), можно разрабатывать «проекты» активизации, имеющие установленные сроки. Примерами этого являются разработка процессов и планирование работы, создание инфраструктуры ИКТ, приобретение и установка аппаратной части и программного обеспечения систем, а также подготовка персонала по использованию ИКТ. Все это — быстрая отдача, которая, как можно надеяться, будет стимулировать и другие процессы активизации.

38. В то же время, когда речь идет о комплексных проблемах, как, например, организационная реструктуризация, перераспределение персонала, повышение этических требований и изменение поведенческих моделей, перед руководителями программ реформирования и всеми заинтересованными странами встает сложный выбор. Это требует разработки целостных программ, применения методов долгосрочного стратегического планирования и принятия мер, направленных на привлечение всех внутренних (государственная служба) и внешних (гражданское общество и частный сектор) заинтересованных сторон к анализу, разъяснению, практическому осуществлению и мониторингу предстоящих изменений. Если канцелярское оборудование можно быстро приобрести без сколько-нибудь значительного нарушения рабочего процесса, то изменения, влияющие на карьеру, источники средств к существованию и давние привычки отдельных лиц, требуют более тонкого подхода. И уж по крайней мере такие изменения должны учитывать опасения, чувство неуверенности и страхи отдельных людей.

D. Формирование и укрепление потенциала в области реформы и активизации

39. Активизация государственного управления является, как это отмечалось выше, комплексным процессом. Выявление проблем государственной службы, разработка концепций, планирование, осуществление и мониторинг преобразовательных процессов и проведение ключевых мероприятий — эти и другие связанные с активизацией процессы требуют наличия работников, располагающих необходимыми знаниями, навыками, контактами и определенной системой взглядов. Даже такой простой компонент программы активизации, как компьютеризация кадровых процессов, не может обойтись без корпуса специалистов по ИКТ и без организации для неспециалистов (в «линейных», административных и финансовых подразделениях) обучения в целях ликвидации компьютерной неграмотности. Фактически, одной из проблем, с которой пришлось столкнуться при осуществлении положений уставов государственной службы (и кодексов поведения), принятых на сегодняшний день в различных странах и регионах, является незнание государственными служащими и сотрудничаю-

щими с ними представителями гражданского общества содержания этих уставов[11].

40. Во многих странах государственное управление по-прежнему страдает слабостью, в значительной степени обусловленной нехваткой людских ресурсов и недостаточной подготовкой и мотивацией персонала. Для бедных, ограниченных в ресурсах стран задачи по реформированию являются колоссальными не потому, что эти страны не знают, что делать, а потому, что у них нет ресурсов для начала и продолжения всеобъемлющей программы преобразований. Таким образом, вывод заключается в том, что деятельность по активизации систем государственного управления не может ограничиваться лишь подготовкой новых организационных диаграмм и графиков работы, а требует набора, обучения, расстановки и мотивации персонала, способного управлять новыми процессами. Итак, программа активизации, которая не подкрепляется хорошо обученным и должным образом мотивированным персоналом, не может считаться устойчивой[12].

41. Для удовлетворения своих потребностей в создании потенциала ряд стран обращаются за помощью к внешним донорам. Однако помощь доноров ложится дополнительным бременем на получателей помощи — в частности, они должны изучить и принять противоречивые приоритеты доноров, логические рамки проектов, процедуры учета и отчетности. Решение этой проблемы частично заключается в организации для лиц, связанных с разработкой и осуществлением программ активизации, базовой подготовки по обсуждению, координации и управлению программами помощи, а более конкретно — по приобретению и использованию соответствующих возможностей для координации помощи со стороны доноров. Для решения проблемы «сопричастности» и национального контроля, — которая еще более усугубляется ростом приоритетов, определяемых интересами доноров, — исключительно важно, чтобы какому-либо организационному подразделению (желательно уже существующему) на самом высоком правительственном уровне было поручено определить стратегическую основу, которая позволила бы правительству осуществлять контроль и принимать решения относительно целесообразности, очередности и интеграции помощи, поступающей из различных источников.

E. Финансирование деятельности по активизации государственного управления

42. Поступающие из различных стран сообщения подтверждают, что активизация является достаточно дорогостоящим делом. Даже если не учитывать расходы на консультативную и техническую помощь, страны должны выделять колоссальные ресурсы на подготовку кадров, осуществление и мониторинг проектов, подготовку докладов и повседневное руководство и координацию осуществления проектов в области реформирования. Тем не менее долгосрочная устойчивость мер по реформе государственного управления обусловливает выделение на эти цели значительных ресурсов.

F. Политические аспекты преобразований

43. Отчеты о накопленном опыте, поступившие в Секретариат, раскрывают политические аспекты реформы и активизации. Отнюдь не являясь чисто техническим и нейтральным в стоимостном выражении процессом, акт сотрясения до основания системы государственного управления серьезно затрагивает интересы не только сотрудников, карьера которых оказывается под угрозой, но и внешних сторон. Так, например, законодательные органы могут иметь свое собственное видение направлений, по которым должен идти процесс активизации, тогда как гражданские группы и «потребители» общественных благ в частном секторе выступают за различные и противоречащие друг другу программы. Неспособность решить политический вопрос (и считаться с внутриполитическими разногласиями) в ряде стран фактически нанесла сокрушительный удар по успешному проведению реформ. Чем более неоднородным является общество, тем острее необходимость принятия целостных подходов к активизации работы государственной службы с участием всего общества.

G. Признание роли лидеров в процессе активизации

44. Другой важный урок, вынесенный государствами-членами, заключается в том, что усилия по активизации государственного управления имеют хорошие шансы на успех, когда они поддерживаются спонсорами высокого уровня. Меры, о которых говорится в последнем разделе, не были бы осуществлены, если бы правительство и лидеры государственной службы в каждой стране не осознали бы в полной мере колоссальные масштабы стоящих перед ними задач и не признали бы необходимость активизации институтов, процессов и методов обслуживания в сфере государственного управления. Несомненно, влияние лидеров сказывается на макроэкономических и институциональных реформах, проводившихся в течение последнего десятилетия во многих странах, а также на принятии национальных, региональных и международных инициатив по борьбе с коррупцией и уставов государственной службы, которые упоминались ранее.

V. Будущие направления деятельности по активизации государственного управления

45. С учетом стоящих проблем и извлеченных уроков будущая деятельность должна быть в первую очередь направлена на закрепление достижений реформы и мер в области активизации, которые проводились за последние десять лет. В частности, необходимо подчеркнуть роль государственного управления в развитии, укрепить сети обмена опытом между органами государственного управления и инвестировать средства в усиление институционального потенциала и развитие людских ресурсов.

A. Статус и облик государственного управления

46. В своей резолюции 50/225 Генеральная Ассамблея решительно заявила о роли государственного управления в развитии. Тем самым Ассамблея четко

определила значение профессии государственного управления и выразила убежденность в том, что системы государственного управления должны приступить к осуществлению планов реформирования и активизации. Однако, хотя государственное управление все более широко приобретает значение комплекса практической деятельности, его статус как дисциплины и официальной сферы исследования нуждается в восстановлении. Школы и институты государственного управления, созданные во многих странах в 60-е годы, стали жертвой широко распространенного скептицизма и невнимания и как следствие этого были лишены ресурсов, необходимых для расширения горизонтов знаний в этой сфере.

47. Чтобы изучение государственного управления не отстало от развития событий, следовало бы начать осуществление новой программы действий, направленной на активизацию обучения по вопросам государственного управления и деятельности учебных заведений, привести их учебные планы в соответствие с потребностями клиентов, укрепить их учебную, исследовательскую и консультативную базу и повысить качество их работы. Для успешного начала такой программы Генеральная Ассамблея может пожелать поручить Секретариату обратиться к правительствам и самим учебным заведениям, готовящим специалистов по вопросам государственного управления с просьбой о поддержке, а также координировать процессы разработки, осуществления и периодического обзора программы.

B. Обмен информацией между государствами-членами

48. Активизации государственного управления значительно содействовало бы принятие правительствами мер, направленных на преобразование государственных учреждений в сети распространения знаний и организации, занимающиеся «процессом обучения». Это как минимум требует создания информационно-коммуникационной инфраструктуры, которая позволила бы государственным организациям получать самые передовые знания в своей сфере деятельности и быть в курсе всех событий, которые могут повлиять на их способность выполнять текущие и стратегические задачи.

49. Эффективное реагирование на вызовы современности частично зависит от способности государственных организаций собирать, обрабатывать, хранить и осуществлять поиск наиболее важной информации, касающейся развития, — особенно информации о макроэкономических тенденциях, выполнении программ, структурах распределения бюджетных ресурсов с учетом поставленных приоритетных задач, факторах, препятствующих повышению эффективности работы, потоках ресурсов, передовом опыте и/или неудачных экспериментах по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия внутри стран и на межстрановом уровне.

50. Онлайновая сеть Организации Объединенных Наций в области государственного управления (ЮНПАН) открывает широкие возможности для систем государственного управления, которые искренне хотят обмениваться знаниями и информацией с аналогичными системами в различных частях мира. С момента своего создания более пяти лет назад Сеть выступает в качестве узла обмена важнейшими данными, касающимися деятельности правительств и государственной администрации. При условии дополнительной поддержки Сеть сможет

стать средством обмена информацией и знаниями о передовом опыте в деле активизации государственной службы.

51. Кроме того, исключительно важно сохранить роль Организации Объединенных Наций в развитии сетей распространения знаний и информации. В этом заключается главная задача глобальных и региональных форумов, организуемых по конкретным темам государственного управления, и стратегических совещаний, проводимых Секретариатом для решения проблем в специальных областях (например, администрирование доходов и налогов, бюджетно-финансовое управление, управление людскими ресурсами, децентрализованное руководство, укрепление институционального потенциала и реформы и применение ИКТ), которые образуют профессию государственного управления. Одна из целей таких совещаний состоит в подготовке комплекса практических мероприятий для обмена опытом и знаниями между политическими деятелями, административными руководителями и экспертами.

C. Укрепление потенциала и развитие людских ресурсов

52. Успешное осуществление программ активизации государственной службы зависит от усилий правительств по поддержанию надлежащего баланса между институциональными и кадровыми аспектами государственного управления. Как было отмечено в ходе третьей сессии Комитета экспертов по государственному управлению Организации Объединенных Наций, для преодоления проблем, препятствующих достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, необходимо, как минимум, решать принципиальные вопросы институционального характера, как то добиться соблюдения принципов и распространения практики надлежащего государственного управления, обеспечить верховенство закона, прилагать усилия к утверждению принципов равенства и справедливости и создать потенциал в области государственного управления, необходимый для предотвращения гражданских беспорядков и укрепления мира и безопасности.

53. Поскольку цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, составлены в программной (а не в «проектной») форме, их успешное осуществление зависит от того, в какой степени государственные институты и их партнеры в гражданском обществе смогут применять целостные стратегии регулирования деятельности вместо «секторальных» подходов, к которым они привыкли. Это требует радикального изменения мышления и перехода от бюрократической защиты своих узких корпоративных интересов к участию в коллективной работе, и от узкой департаментализации до междепартаментского (совместного) программирования.

54. Следует отметить, что качество институтов определяется теми, кто ими управляет. Поэтому, уделяя должное внимание механике институтов (т.е. юридическим и уставным положениям мандата каждого института, внутренним иерархическим и горизонтальным взаимоотношениям), исключительно важно, чтобы конструкция институтов учитывала и органические аспекты. Именно органический комплекс качеств придает каждому институту его уникальный характер и определяет его возможности в достижении поставленных целей. Органические качества включают в себя, хотя и ни в коей мере не ограничиваются ими, знания, навыки, позиции и, прежде всего, характер заинтере-

сованных сторон — в частности лиц, отвечающих за руководство работой институтов, а также членов гражданского общества, которые прямо или косвенно работают в контакте с такими институтами. Только в случае уделения достаточного внимания человеческому фактору — в частности мотивам и действиям отдельных лиц — нынешние и будущие программы активизации могут существенно повлиять на внутренние процессы и на качество услуг, предоставляемых клиентам.

55. Помимо решения широких институциональных вопросов программы в области укрепления потенциала следующего поколения должны предусматривать предоставление учебных и консультативных услуг по важнейшим направлениям активизации, например в отношении роли государственного управления в создании общественного богатства (вместо прежнего акцента на «сокращение масштабов нищеты»); контроля за производительностью и результативностью работы; стратегии укрепления этических аспектов; обсуждения, координации и регулирования помощи; роли руководства и управления преобразованиями; политики и стратегии децентрализации; и участия гражданского общества в активизации государственной службы.

VI. Выводы и рекомендации

56. Предстоящие годы будут иметь исключительно важное значение для систем государственного управления во всем мире. Помимо вклада в усилия по сокращению масштабов нищеты, эти системы должны будут обеспечивать условия, необходимые для создания общественного богатства и достижения далеко идущих целей в области развития. Готовясь к этой расширенной роли, некоторые из них на протяжении последних пяти–десяти лет принимали разнообразные меры по реформе и активизации, в том числе по управлению эффективностью, качественному обслуживанию и учету «интересов потребителей»; инициативам в области привлечения населения к управлению; использованию информационно-коммуникационных технологий; и осуществлению программ по борьбе с коррупцией. Однако, хотя «практика» государственного управления в последние годы благодаря резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи стремительными темпами продвигалась вперед, его «изучение» по-прежнему тормозится минималистскими взглядами 80-х годов. Это отличие имеет серьезные последствия для усилий по устранению ряда противоречий, выявленных в результате принятия в последние десять лет мер по реформе и активизации. К числу «болевых точек», которые должны были бы устранить школы и институты государственного управления, относятся противоречия между потребностью в изменении бюрократической культуры и преимуществами институциональной стабильности, между управленческой гибкостью и неприкосновенностью установленных правил, между национальным мандатом правительства и его международными (а также региональными) обязательствами, и между краткосрочными целями и долгосрочными стратегическими задачами.

57. Другая исключительно важная проблема, которую необходимо решить, связана с обеспечением устойчивости реформ. Ничто не причиняет такой ущерб энтузиазму широких слоев населения по поводу перемен, как взрыв активности вначале, за которым следует длительный период неопределенности и завершающийся незначительными или нулевыми результатами. Именно так обстоит дело с программами реформирования, которые насаждаются сверху и

рассматриваются низами с большим подозрением и/или как потенциальный источник потрясений и напряженности. Наиболее эффективная процедура заключается в том, чтобы включать в цикл реформ широкие слои населения с самого начала и до завершения — т.е. с выработки концепции, проведения анализа рисков, и до разработки и осуществления ключевых компонентов реформы.

58. **Организации Объединенных Наций принадлежит ключевая роль в оказании государствам-членам помощи в решении серьезных задач, которые освещаются в настоящем докладе, а именно:**

a) Организации следует продолжать пропагандировать принятие общих принципов и стандартов, касающихся функционирования государственной администрации, которые закреплены в региональных и международных конвенциях и в региональных хартиях;

b) ей следует активизировать свою деятельность по обмену информацией, знаниями и передовым опытом, посредством организации глобальных и региональных форумов, а также расширения онлайновой сети Организации Объединенных Наций в области государственного управления ;

c) ей следует способствовать укреплению связей между органами государственного управления с целью активизировать горизонтальные обмены, в частности путем создания комплексов практических мероприятий;

d) ей следует поддерживать новаторскую деятельность в сфере правительственного и государственного управления путем укрепления механизма поощрения — Премии Организации Объединенных Наций за заслуги на государственной службе — и путем оказания правительствам помощи в создании необходимых условий для активизации и поощрения новаторской деятельности;

e) с учетом исключительно важной роли, которую играют людские ресурсы в процессе реформы, необходимо выдвинуть глобальную инициативу по укреплению исследовательской и учетной базы школ и институтов государственного управления;

f) ей следует продолжать оказывать специальную техническую помощь развивающимся странам в поддержку текущих и планируемых мер по активизации государственного управления в интересах поощрения национальных и устойчивых процессов реформ; и

g) ей следует укреплять партнерские отношения с другими международными и региональными организациями, а также с ассоциациями по вопросам государственного управления для максимального повышения результативности своей деятельности.

59. **Генеральной Ассамблее следует по-прежнему следить за текущими процессами активизации систем государственного управления в мире и за тем, как они способствуют достижению целей в области развития согласованных на международном уровне.**

Примечания

[1] Трагедия, происшедшая в результате цунами 26 декабря 2004 года (см. пункт 15), является примером трудностей, связанных с созданием и регулированием потенциала для обеспечения готовности к бедствиям, и его постоянным укреплением в русле текущих усилий по активизации государственного управления.

[2] К числу примеров относятся постоянно мутирующие виды вируса Эбола и птичьего гриппа.

[3] United Nations Development Programme, *Human Development Report*, 2001: *Making New Technologies Work for Human Development* (New York, Oxford University Press, 2001). See also UNDP and United Nations Children's Fund, "*The Millennium Development Goals in Africa: promises and prospects",* a report prepared at the request of the G-8 Personal Representatives for Africa, (New York, 2002).

[4] Организация Объединенных Наций, «Наблюдение за демографическими тенденциями в мире, 2003 год: народонаселение, образование и развитие» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.XIII.12).

[5] *United Nations Development Programme, Human Development Report, 2001*, (New York, Oxford University Press, 2001).

[6] Economic and Social Commission for Western Asia, *Analysis of Performance and Assessment of Growth and Productivity in the ESCWA Region,* 2nd Issue (E/ESCWA/EAD/2004/2).

[7] International Fund for Agricultural Development, *Assessment of Rural Poverty, Asia and the Pacific* (Rome, 2002).

[8] Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Institute of Applied Economic Research, and United Nations Development Programme, 2002, *Meeting the Millennium, Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean, (*United Nations publication, Sales No. E.02.II.G.125).

[9] Резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года, приложение.

[10] Резолюции 55/25 от 15 ноября 2000 года, приложение I.

[11] См. *Declaracion Final Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Publica. Estrategias para la Implantacion de la Carta Iberoamericana de la Función Publica* (Заключительная декларация Иберо-американского форума по активизации государственного управления: стратегии воплощения в жизнь Иберо-американской хартии государственной службы), Мексика, 5 и 6 мая 2005 года.

[12] В этом заключается один из выводов Всемирного доклада о состоянии государственного сектора, 2005 год. См. United Nations, *World Public Sector Report, 2005: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance* (United Nations publication, forthcoming).

Приложение

Вопросник для правительств государств-членов

I. Принимало ли ваше правительство за последние десять лет меры, направленные на активизацию государственного управления или его элементов?

Да _____ Нет _____

Если «нет», то просьба не отвечать на дальнейшие вопросы и вернуть вопросник.

Если «да», то просьба перейти к вопросам II–VIII ниже и вернуть вопросник.

II. Какие приоритеты вызвали необходимость активизации системы государственного управления вашей страны или ее элементов?

Например:

1. Макроэкономическая стабильность/экономической рост _____
2. Развитие человеческого потенциала (например, достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия) _____
3. Включение гражданского общества в процесс разработки политики _____
4. Учет нужд граждан _____
5. Предупреждение и урегулирование конфликтов _____
6. Общественная безопасность и защищенность населения _____
7. Транспарентность и подотчетность _____
8. Эффективность _____
9. Действенность _____
10. Прочее (просьба указать)

[отметить все относящиеся к вам пункты.]

III. По каждому из указанных приоритетов:

1. Укажите конкретные цели, которые преследует политика активизации государственного управления;
2. Дайте оценку имеющимся на настоящий момент достижениям.

IV. По каждому из выбранных приоритетов укажите наиболее важные меры, которые принимались для достижения поставленных целей в процессе активизации государственного управления.

Например:

1. Вовлечение групп гражданского общества в разработку политики и программ _____
2. Расширение возможностей законодательных органов в принятии законов и осуществлении надзора _____
3. Повышение независимости и добросовестности судебных органов _____
4. Повышение независимости и добросовестности аудиторских органов _____
5. Принятие новых законов/нормативных положений _____
6. Корректировка процессов/процедур/практики (например, управление, ориентированное на конечные результаты/пересмотр практики подготовки бюджетов и рабочих процессов) _____
7. Финансовое управление _____
8. Конкретные меры по борьбе с коррупцией _____
9. Принятие надлежащих законодательных актов и соответствующих мер по обеспечению свободы информации _____
10. Реформа гражданской службы _____
11. Управление кадровым корпусом и людскими ресурсами/подготовка кадров _____
12. Реструктуризация (например, создание/ликвидация/слияние правительственных департаментов; децентрализация и т.д.) _____
13. Децентрализация _____
14. Налаживание взаимодействия как внутри правительства, так и между правительством, коммерческими структурами и организациями гражданского общества _____
15. Создание полугосударственных организаций или учреждений специального назначения _____
16. Приватизация _____
17. Развертывание информационно-коммуникационных технологий (например, «электронное управление») _____
18. Прочее (указать)

[отметить все относящиеся к вам пункты.]

V. По каждой из выбранных мер просим представить краткое описание:

1. условий, определивших использование такой меры;
2. изменений, которые стали результатом указанной меры.

VI. Как осуществляется руководство, контроль и оценка процесса активизации государственного управления?

VII. Какие извлечены уроки?

VIII. Укажите, какие задачи будут стоять перед органами государственного управления вашей страны в следующие десять лет.