



**Организация Объединенных Наций**

**Комитет экспертов  
по государственному  
управлению**

**Доклад о работе десятой сессии  
(4–8 апреля 2011 года)**

**Экономический и Социальный Совет**  
Официальные отчеты, 2011 год  
Дополнение № 24

**Экономический и Социальный Совет**  
Официальные отчеты, 2011 год  
Дополнение № 24

## **Комитет экспертов по государственному управлению**

**Доклад о работе десятой сессии (4–8 апреля 2011 года)**



Организация Объединенных Наций • Нью-Йорк, 2011



*Примечание*

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

---

## *Резюме*

В настоящем докладе содержится сводная информация о работе и рекомендации десятой сессии Комитета экспертов по государственному управлению, проведенной 4–8 апреля 2011 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. Комитет, учрежденный Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 2001/45, состоит из 24 экспертов, назначаемых в личном качестве на четырехлетний срок. Комитет обсудил следующие основные пункты: а) ориентированное на результаты государственное управление в целях повышения качества жизни всех людей в странах, переживших конфликт или бедствия, и в рамках стратегий социальной защиты для уязвимых групп населения; б) оценку результативности государственного управления применительно к теме для ежегодного обзора Экономического и Социального Совета на уровне министров 2011 года, касающиеся согласованных на международном уровне целей в области развития и обязательств, в частности в отношении образования; и с) обзор Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов.

---

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Проект резолюции, рекомендованный для принятия Экономическим и Социальным Советом . . . . .	1
II. Организация работы сессии. . . . .	6
A. Продолжительность сессии . . . . .	6
B. Участие . . . . .	6
C. Повестка дня . . . . .	6
D. Выборы должностных лиц . . . . .	7
III. Краткое описание работы и изложение выводов . . . . .	8
A. Работа Комитета . . . . .	8
B. Ориентированное на результаты государственное управление . . . . .	9
C. Оценка результативности государственного управления, в том числе применительно к теме для ежегодного обзора Экономического и Социального Совета на уровне министров: достижение согласованных на международном уровне целей в области развития и обязательств в отношении образования . . . . .	18
D. Обзор Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов . . . . .	21
E. Заседание, посвященное инновационным путям обогащения взаимодействия между Комитетом экспертов и Отделом . . . . .	23
F. Предлагаемая программа работы и повестка дня следующей сессии Комитета экспертов и предварительное рассмотрение проекта доклада Комитета. . . . .	26
Приложение	
Список документов	27

## Глава I

### Проект резолюции, рекомендованный для принятия Экономическим и Социальным Советом

Комитет экспертов по государственному управлению рекомендует Экономическому и Социальному Совету принять следующий проект резолюции:

#### Доклад Комитета экспертов по государственному управлению о работе его десятой сессии

Экономический и Социальный Совет,

*ссылаясь* на свои резолюции 2002/40 от 19 декабря 2002 года, 2003/60 от 25 июля 2003 года, 2005/3 от 31 марта 2005 года, 2005/55 от 21 октября 2005 года, 2006/47 от 28 июля 2006 года, 2007/38 от 4 октября 2007 года, 2008/32 от 25 июля 2008 года и 2009/18 от 29 июля 2009 года, которые все посвящены вопросам государственного управления и развития, и 2010/2 от 19 июля 2010 года об активизации сотрудничества в международных аспектах государственной политики в области Интернета,

*ссылаясь* на резолюции Генеральной Ассамблеи 50/225 от 19 апреля 1996 года, 56/213 от 21 декабря 2001 года, 57/277 от 20 декабря 2002 года, 58/231 от 23 декабря 2003 года, 59/55 от 2 декабря 2004 года и 60/34 от 30 ноября 2005 года, которые все посвящены вопросу государственного управления и развития, и резолюции 63/202 от 19 декабря 2008 года, 64/187 от 21 декабря 2009 года и 65/141 от 20 декабря 2010 года, которые посвящены вопросу использования информационно-коммуникационных технологий в целях развития,

*учитывая* работу Комитета экспертов по государственному управлению по вынесению в адрес Экономического и Социального Совета стратегических рекомендаций и программных указаний по вопросам, касающимся управления и государственно-административной деятельности в процессе развития;

*принимая к сведению* поддержку, оказываемую странам Программой Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов в вопросах наращивания институционального и кадрового потенциала, управления развитием, развития электронного и мобильного правительства и вовлечения граждан в государственный сектор,

*особо указывая* на роль государственного управления в обеспечении устойчивого роста и социально-экономического развития в интересах поддержания мира и политической стабильности, особенно в странах, переживших конфликт,

*особо указывая также* на роль государственного управления в смягчении последствий бедствий, обеспечении готовности к ним, реагировании на них и восстановлении после них в силу усиливающихся во всем мире экологических кризисов, в частности в деле адаптации к изменению климата в наименее развитых странах, малых островных развивающихся государствах и других сильно страдающих от бедствий регионах,

*особо указывая далее* на роль государственного управления в обеспечении общественной безопасности и социальной защиты уязвимых групп населения в целях уменьшения социального неравенства, в том числе гендерного неравенства, и предотвращения социальных волнений, в достижении согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия,

*особо отмечая* роль профессионального государственного управления в обеспечении эффективности и подотчетности государственного сектора,

1. *принимает к сведению* рекомендации, содержащиеся в рассмотренном Комитетом экспертов по государственному управлению на его десятой сессии докладе<sup>1</sup> об ориентированном на результаты государственном управлении в целях повышения качества жизни всех людей;

2. *принимает к сведению* рекомендации, содержащиеся в рассмотренном Комитетом экспертов по государственному управлению на его десятой сессии докладе о ситуации в странах, переживших конфликт или бедствие, социальной защите, оценке результативности государственного управления с точки зрения достижения социально значимых результатов, расширении прав и возможностей граждан и пропаганде качественного гражданского образования, в том числе применительно к теме для ежегодного обзора Экономического и Социального Совета на уровне министров 2011 года, касающейся согласованных на международном уровне целей в области развития и обязательств в отношении образования;

3. *приветствует* решение Комитета сосредоточиться на рассмотрении в ходе своей одиннадцатой сессии в 2012 году темы «Государственное управление и администрация, ориентированные на результаты, на местном уровне: как повысить качество работы местных органов государственного управления для содействия достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия»;

4. *особо указывает* на то, что национальный консенсус и гражданское управление, а также профессионализм в осуществлении национальных стратегий и программ в соответствии с установленными правилами и положениями под эффективным руководством органов национального, местного и государственного управления имеют исключительно важное значение в целом, и в частности для восстановления после бедствий и развития в постконфликтных условиях;

5. *принимает к сведению* выводы Комитета в отношении необходимости непрерывного наращивания потенциала в области развития в сфере государственного управления посредством проведения информационно-просветительской деятельности, анализа потребностей, подготовки аналитических исследований, обмена информацией об успешно зарекомендовавших себя практических методах, оказания консультативных услуг и услуг в области оценки и подготовки кадров в интерактивном и автономном режиме на национальном и субнациональном уровнях;

---

<sup>1</sup> *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета., 2011 год, Дополнение № 24 (E/2011/44).*

6. *принимает к сведению* рекомендации Комитета о том, что Экономическому и Социальному Совету следует после 2015 года еще активнее заниматься достижением согласованных на международном уровне целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, подготовив глобальную повестку дня по вопросам социальной защиты, особенно уязвимых групп населения и новых категорий изгоев, и теснее увязав ее с программой действий в области развития;

7. *принимает к сведению также* продолжающееся воздействие финансово-экономического кризиса на усилия по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и вынесенную Комитетом в адрес Экономического и Социального Совета рекомендацию информировать государства-члены о том, что им следует быть готовыми к продолжению оказания чрезвычайной финансовой и технической помощи в поддержку достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и после 2015 года;

8. *принимает к сведению* трудности, обусловленные изменением климата, с которыми сталкиваются органы государственного управления при достижении согласованных на международном уровне целей, особенно в областях продовольственной безопасности и социальной защиты в бедных странах, и вынесенную Комитетом в адрес Экономического и Социального Совета рекомендацию информировать страны о необходимости незамедлительного выделения пострадавшим странам новой и дополнительной финансовой и технической помощи, чтобы не допустить утраты экономических и социальных достижений последних лет и избежать социального взрыва;

9. *принимает к сведению* необходимость получения независимой информации в ходе оценок результатов государственного управления и рекомендацию Комитета о том, что Организация Объединенных Наций располагает возможностями и легитимностью для предоставления такой информации, например по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия;

10. *высоко оценивает* проведенные Организацией Объединенных Наций обсуждения и проделанную ею работу в области систем предупреждения об уязвимости, включая инициативу «Глобальный пульс» Организации Объединенных Наций;

11. просит Секретариат:

а) содействовать дальнейшему развитию Онлайновой сети Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления и финансов для укрепления партнерских связей, распространения информации и обмена знаниями и изучения позитивного и негативного опыта применения различных мер с учетом конкретных условий и причин;

б) продолжать содействовать сбору и распространению знаний посредством механизма страновых исследований Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления;

в) продолжать активно формировать в рамках проведения страновых исследований Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления информационный архив, содержащий результаты аналитиче-

ских и тематических исследований, руководящие принципы и другие предназначенные для распространения знаний материалы о позитивном опыте управления в целях развития с указанием конкретных условий и причин, особенно в странах, находящихся в постконфликтной ситуации, и странах, сталкивающихся с кумулятивными последствиями череды бедствий, при должном учете различий между развитыми, развивающимися и беднейшими странами;

d) создать в рамках механизма проведения страновых исследований Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления онлайн-электронный реестр, который содержал бы информацию о существующих в странах программах социальной защиты;

e) активнее пропагандировать и использовать инновационные инициативы в области государственного сектора, выдвигаемые государствами-членами;

f) активнее пропагандировать Премии Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы, распространять информацию о передовых практических методах и инновациях, удостоенных Премии, и использовать тематические исследования по вопросам наращивания потенциала и профессиональной подготовки, предлагая странам перенимать позитивный опыт с учетом их социально-экономических условий, и оценивать отдачу от этих тематических исследований;

g) уделять первоочередное внимание подготовке высококвалифицированных старших руководителей и гражданских служащих высшего звена в вопросах развития людских ресурсов;

h) продолжать усиливать поддержку деятельности по наращиванию потенциала в государственном секторе, действуя в рамках имеющихся ресурсов;

i) продолжать оказывать помощь в проведении анализа, подготовке альтернативных вариантов политики и наращивании потенциала в странах, переживших конфликт, особенно в области укрепления их потенциала в вопросах управления в целях развития и проведения переговоров с широким кругом внешних участников, занимающихся постконфликтным восстановлением;

j) продолжать оказывать странам, пережившим бедствие, консультативные услуги в области политики и помощь в наращивании потенциала и предоставить в их распоряжение инструментарий для вовлечения граждан, организаций гражданского общества и частного сектора в деятельность по восстановлению и реконструкции, повышению подотчетности государственных органов и предупреждению коррупции;

k) оказывать странам помощь в укреплении их институтов управления на основе широкого участия, с тем чтобы сделать государственное управление во всех странах более открытым, транспарентным, подотчетным и оперативно реагирующим на нужды граждан, с уделением особого внимания переходным процессам в Арабском регионе;

l) продолжать работу, связанную с темой оказания услуг населению и вовлечения граждан в обеспечение подотчетности и предупреждение коррупции;

m) продолжать оказывать содействие осуществлению Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества, в частности в областях электронного правительства, управления Интернетом и активизации сотрудничества в решении вопросов публичной политики, относящихся к Интернету;

n) продолжать оказывать помощь в наращивании потенциала и развитии технического сотрудничества в области электронного правительства, в том числе путем дальнейшего совершенствования Инструмента определения и оценки готовности к переходу к электронному правительству;

o) содействовать наращиванию потенциала в области ведения архивов, особенно в органах государственного управления.

## Глава II

### Организация работы сессии

#### А. Продолжительность сессии

1. Комитет экспертов по государственному управлению, учрежденный Экономическим и Социальным Советом в его резолюции 2001/45, состоит из 24 экспертов, назначаемых Советом в личном качестве из числа кандидатур, предложенных Генеральным секретарем. Комитет провел свою десятую сессию 4–8 апреля 2011 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций.

#### В. Участие

2. В работе сессии приняли участие 22 члена Комитета. В ней также участвовали наблюдатели от организаций системы Организации Объединенных Наций и межправительственных, неправительственных и иных организаций.

3. В работе сессии приняли участие следующие члены Комитета: Луис Ф. Агилар Вилльянуэва (Мексика), Ровена Бетель (Багамские Острова), Сюзан Л. Вудвард (Соединенные Штаты Америки), Михаил Дмитриев (Российская Федерация), Филип Ё (Сингапур), Наджат Заррук (Марокко), Пан Сук Ким (Республика Корея), Франсиско Лонго Мартинес (Испания), Хиям Нашаш (Иордания), Питер Аньянг Ньонго (Кения), Поль Оквист (Никарагуа), Марта Оянарте (Аргентина), Одетт Рамсингх (Южная Африка), Сирипурапу Кесава Рао (Индия), Маргарет Сэйнер (Соединенное Королевство), Валерия Термини (Италия), Гвендолин Уильямс (Тринидад и Тобаго), Вальтер Фуст (Швейцария), Муштак Хан (Бангладеш), Бинь Хао (Китай), Ян Циков (Германия) и Мередит Эдвардс (Австралия).

4. Из-за необходимости выполнения административных функций на сессии не смогли присутствовать следующие члены Комитета: Витория Диаш Дього (Мозамбик) и Джозеф Дион-Нгуге (Камерун).

5. Со списком наблюдателей, участвовавших в работе сессии, можно ознакомиться на веб-сайте Комитета экспертов Организации Объединенных Наций по государственному управлению по адресу: <http://www.unpan.org/sera>.

#### С. Повестка дня

6. В повестку дня десятой сессии Комитета были включены следующие пункты:

1. Выборы должностных лиц.
2. Утверждение повестки дня и другие организационные вопросы.
3. Ориентированное на результаты государственное управление в целях повышения качества жизни всех людей посредством поддержки достижения согласованных на международном уровне целей в области

развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия:

- a) концептуальная основа;
  - b) страны, пережившие конфликт или бедствие;
  - c) социальная защита для уязвимых групп населения.
4. Оценка результативности государственного управления, в том числе применительно к теме для ежегодного обзора Экономического и Социального Совета на уровне министров 2011 года, касающейся согласованных на международном уровне целей в области развития и обязательств в отношении образования.
  5. Обзор Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов.
  6. Предлагаемая программа работы и повестка дня одиннадцатой сессии Комитета.

#### **D. Выборы должностных лиц**

7. На нынешней сессии функции должностных лиц Комитета выполняли следующие члены:

*Председатель:*

Луис Агилар Вилльянуэва (Мексика)

*Заместители Председателя:*

Вальтер Фуст (Швейцария)

Пан Сук Ким (Республика Корея)

Питер Аньянг Ньонго (Кения)

*Докладчик:*

Сюзан Л. Вудвард (Соединенные Штаты Америки)

## Глава III

### Краткое описание работы и изложение выводов

#### А. Работа Комитета

8. На открытии сессии Председатель девятой сессии Луис Агилар приветствовал экспертов и наблюдателей и указал, что десятая сессия дает возможность подтвердить их приверженность мандату Комитета и что включенный в тему нынешней сессии «Ориентированное на результаты государственное управление» компонент стран, переживших конфликт или бедствие, включая социальную защиту для уязвимых групп населения, заслуживает самого тщательного и глубокого анализа.

9. С первым из двух вступительных заявлений выступил Постоянный представитель Перу при Организации Объединенных Наций и заместитель Председателя Экономического и Социального Совета Гонсало Гутьеррес Рейнел. Рассмотрение Комитетом на десятой сессии выбранной темы удивительным образом совпало с периодом, когда экономический спад и сопутствующие ему повышение цен на продовольствие, рост безработицы и сокращение объема услуг, предоставляемых населению, порождают особые проблемы в области эффективного управления и государственной легитимности. Организация Объединенных Наций сознает, что тесная связь между государственным управлением и экономическим развитием обуславливает необходимость систематической интеграции вопросов мира и развития для сведения к минимуму причин конфликтов и социального недовольства. Результаты государственного управления со всей очевидностью проявляются, например, в сфере образования, которое выбрано в качестве темы для ежегодного обзора на уровне министров 2011 года. Действительно, большинство детей, не посещающих школу, проживают в странах, пострадавших от конфликтов, и нестабильных государствах. Кроме того, информационно-коммуникационные технологии дополняют образовательные навыки, необходимые для разработки локальных моделей устойчивого развития на базе местных процессов. Помощник Генерального секретаря по вопросам экономического развития Джомо Кваме Сундарам подтвердил, что для правительств стран, охваченных финансово-экономическим кризисом наступили трудные времена, поскольку эти правительства разрываются между необходимостью удовлетворения краткосрочных потребностей в средствах для восстановления и попытками обеспечить удовлетворение долгосрочных потребностей в инвестициях. Он добавил, что это является убедительной причиной для того, чтобы Комитет сосредоточился на рассмотрении вопросов управления, в частности более эффективного управления процессом развития. Помощник Генерального секретаря поделился информацией о том, что заместитель Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам Ша Цзукан на недавней встрече с министрами финансов в Африке отметил высказанные министрами опасения в связи с принижением роли правительства в последние десятилетия в результате следования ошибочным рекомендациям международных учреждений. Он настоятельно призвал Комитет сосредоточиться на дальнейшем рассмотрении поднятого в ходе девятой сессии вопроса о том, как сделать правительство более восприимчивым к процессу развития, в том числе путем обеспечения широкого участия граждан. Он особо отметил, что один из вопросов, которые предстоит решить, заключается в том, как добиться

большей отдачей при меньших затратах в условиях бюджетных сокращений. В своем заключительном выступлении в последний день работы десятой сессии заместитель Генерального секретаря подытожил обсуждение в Комитете и поддержал обращения к Экономическому и Социальному Совету рекомендации поручить Департаменту по экономическим и социальным вопросам провести дополнительные исследования и обеспечить распространение знаний в области государственного управления.

#### **Выборы должностных лиц**

10. Исполняющий обязанности руководителя Отдела государственно-административной деятельности и управления развитием Джон-Мари Каузия предложил выдвигать кандидатуры должностных лиц Комитета на десятой сессии. Г-н Дмитриев рекомендовал переизбрать нынешних должностных лиц. Г-жа Наджат, г-жа Рамсингх, г-н Рао и г-н Ким поддержали это предложение. В отсутствие других кандидатур нынешние члены Бюро были переизбраны.

## **В. Ориентированное на результаты государственное управление**

#### **Концептуальная и оперативная основа**

11. Обсуждая документ о концептуальной основе ориентированного на результаты государственного управления (E/C.16/2011/2), подготовленный г-ном Агиларом, г-н Лонго и г-жа Эдвардс отметили, что концепция управления и ее анализ в настоящее время претерпевают существенные изменения. Одной из причин этих изменений является реакция на успех неинституционального подхода в рамках нового государственного регулирования. Другой причиной являются все более сложные и непредсказуемые условия, в которых правительства, зачастую располагающие недостаточными ресурсами и неадекватной институциональной базой, вынуждены решать эти новые проблемы, удовлетворять ожидания и противостоять напряженности. В термин «управление» теперь вкладывается новый смысл: под ним сейчас понимается не просто государственная политика, а весь цикл разработки и проведения государственной политики с учетом изменения функций государства, которое от жесткого диктата переходит к созданию благоприятных условий, становится ближе к населению и проявляет готовность сотрудничать со множеством субъектов и заинтересованных сторон и соблюдать методы подотчетности в новую эпоху коммуникаций. Страны с рыночной экономикой и частные поставщики общественных благ нуждаются в более жестком регулировании и развитии навыков, таких как управление трансграничными связями и быстрая адаптация к рискам. Кроме того, было отмечено, что большинство проблем, с которыми сталкивается правительство, носит глобальный характер и не имеет адекватных решений.

12. При оценке результатов необходимо также вернуться к рассмотрению вопроса о том, насколько оправданно уделение приоритетного внимания эффективности, краткосрочным показателям и оценке показателей, поддающихся количественной оценке, а не тому, что действительно важно. Главное, как объяснил г-н Лонго, — это определить критерии, прежде чем выбирать показатели: он предложил семь критериев и указал на проблемы, которых следует избегать. Примеры из практики государств-членов подтвердили важность социально

значимых результатов, мер для достижения целей, которые возникают лишь по прошествии определенного времени, независимости оценок и представляемой информации и того факта, что погоня за количественными показателями может привести к снижению качества, если упустить этот аспект из виду.

13. Г-н Хан настоятельно призвал кардинально пересмотреть характер управления во всех странах, не относящихся к числу законопослушных развитых стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития. Он отметил, что вопросы политики и политической стабильности понимаются в бедных странах совершенно иначе. Он призвал для улучшения результатов провести на страновом и региональном уровнях анализ общественного порядка, в условиях которого принимаются решения по государственному управлению. Г-н Дмитриев согласился с этой точкой зрения, подчеркнув, что ориентированное на результаты управление является чрезвычайно емкой концепцией, и добавил, что не следует придавать чрезмерного значения результатам деятельности институциональных структур и правоохранительных органов в тех случаях, когда они неразвиты или попросту игнорируются, а имеющихся ресурсов явно недостаточно. Г-н Хан подчеркнул необходимость интеграции в обсуждение надлежащего функционирования государственного сектора экономических аспектов и необходимости развития.

14. Обсуждались и другие аспекты, в том числе: действительно ли в условиях ограниченности ресурсов и неразвитости институционального потенциала надлежащее руководство важнее, чем институциональная база? Существуют ли принципы, универсальные для всех стран и регионов? Является ли демократия необходимым условием государственного управления на благо всего общества и если да, то требует ли это просвещения граждан для выработки активной жизненной позиции или же результаты больше зависят от того, кто отвечает за укомплектование, оснащение, подготовку и вознаграждение гражданских служащих? Способствует или препятствует этому деятельность парламента?

#### **Страны, пережившие конфликт или бедствие**

15. Г-жа Вудвард представила свой доклад о странах, переживших конфликт или бедствие, содержащийся в записке Секретариата (Е/С.16/2011/3), обратив особое внимание на то, что для этих ситуаций характерны проблемы, условия и потребности, качественно отличающиеся от тех, на которых основываются наши знания и практический опыт в области государственно-административной деятельности и ориентированного на результаты управления. Международные организации и доноры объединяют эти две категории стран в одну именно из-за того, что в них отсутствуют условия для осуществления обычных программ помощи, в результате чего ситуацию в них называют кризисной или чрезвычайной, однако на самом деле проблемы, возникающие в этих двух категориях стран, неодинаковы. Кроме того, страны, пережившие войну, неминуемо сталкиваются со множеством задач, программ и ожиданий, исходящих от доноров, которые, как правило, действуют в обход государственных каналов или создают местные механизмы для доставки помощи и управления государственными финансами, а не для установления мира. При этом отсутствуют согласованные международные механизмы для систематического оказания или координации помощи странам, сталкивающимся с периодическими бедствиями в результате глобального экологического кризиса: оказываемая помощь носит разовый, краткосрочный и недостаточный характер. Вместе

с тем помощь, оказываемую обеим категориям стран, необходимо переориентировать на развитие в интересах обеспечения занятости, социального благосостояния и мира.

16. Как сообщила г-жа Рамсингх, южноафриканцы пришли к выводу, что в настоящее время нет таких вариантов восстановления правительства и государственного управления после конфликта (и освободительной борьбы), которые можно было бы предложить Южному Судану после референдума. Скорее, следует идти по пути все большего расширения участия граждан и их вовлечения в процессы выработки политики и государственного управления, что приведет к постепенному укреплению доверия, необходимого для обеспечения нормального управления. Добиться этого за счет наращивания технического потенциала и развития навыков невозможно. Взаимосвязь между безопасностью и участием населения должна также заставить международное сообщество изменить характер вмешательства, с тем чтобы оно заключалось в установлении границ и разработке правил игры, которые были бы приемлемы для всех.

17. Г-н Оквист начал свой документ, посвященный экологическому кризису и государственному управлению в развивающихся странах, с предупреждения, что, несмотря на все большее осознание связи этих вопросов, мировое сообщество в настоящее время отказывается признавать их взаимозависимость и что мы теряем драгоценное время. Такие вопросы, как экологические беженцы, радикальное изменение урожайности сельскохозяйственных культур и потери урожая, а также сокращение ареалов обитания, нарушение продовольственных цепочек, снижение биоразнообразия и ухудшение продовольственной безопасности, лишь свидетельствуют о наличии настолько широко распространенных и грандиозных проблем, оказывающих влияние на столь многие регионы мира — Центральную Америку и Карибский бассейн, страны Африки к югу от Сахары, Южную Азию, — что общество само должно мобилизоваться для выработки комплексных мер по их решению на протяжении многих лет.

18. Применительно к странам, пережившим конфликт, г-н Хан заявил, что, если имеющихся ресурсов не хватает для удовлетворения повышенных ожиданий населения, одной интеграции недостаточно. Г-жа Эдвардс спросила, известно ли членам Комитета, какие механизмы интеграции работают успешно, а какие нет. Касаясь вопросов расширения возможностей стран в их контактах с донорами, г-жа Сэйнер привела пример Кении, которая в настоящее время пытается подготовить кадры для проведения переговоров с донорами и торговыми группами. Г-н Ньонго поддержал содержащиеся в документе рекомендации относительно упрощения структуры местных органов управления и расширения их возможностей, с тем чтобы они могли играть ведущую роль в развитии на местном уровне. Г-н Фуст настоятельно призвал Организацию Объединенных Наций положить конец пагубно сказывающейся на преемственности высокой текучести кадров, которая вызвана предоставлением международному персоналу краткосрочных трехмесячных и шестимесячных контрактов. Г-н Ким добавил, что члены Комитета как эксперты в области государственного управления должны предлагать более плодотворные идеи повышения эффективности помощи. Г-жа Оянарте подчеркнула необходимость обеспечения наличия в странах, переживших конфликт или бедствие, систем государственного управления, укомплектованных профессиональными, хорошо оплачиваемыми и проходящими непрерывную подготовку государственными служащими, и требуемого потенциала.

19. Применительно к странам, пережившим конфликт, г-жа Сэйнер согласилась с г-ном Оквистом в том, что можно было бы придерживаться активного подхода и что самоуспокоенность здесь не поможет. Г-жа Уильямс также обратила внимание на общую для всех элит позицию «моя хата с краю». Г-н Хао особо отметил важность уже существующих превентивных стратегий и механизмов, которые можно было бы использовать для мобилизации ресурсов. Было отмечено, что все это должно подкрепляться правовыми рамками, позволяющими правительству оперативно принимать соответствующие меры. Г-жа Термини отметила, что ситуации, складывающиеся после бедствий, прекрасно иллюстрируют новую концепцию сетевого управления, в соответствии с которой национальные правительства должны создавать альянсы, сети и связи с заинтересованными сторонами на международном уровне. Г-жа Уильямс также обратила внимание на управление знаниями и эмоциональный капитал, а г-н Оквист указал на важность временного аспекта, поскольку большинство преобразований осуществляются не за несколько лет, а за жизнь одного — двух поколений.

### **Социальная защита для уязвимых групп населения**

20. Г-н Ньонго резюмировал подготовленную им часть официального документа (Е/С.16/2011/3), выделив пять видов политики и программ социальной защиты, указав на главное отличие соответствующей политики и программ в развитых странах от политики и программ в развивающихся странах и сформулировав главный нерешенный вопрос в области социальной защиты: почему правительства не могут обеспечить социальную защиту даже в тех случаях, когда они располагают средствами для этого. Успешные примеры, такие как опыт Малави и Бразилии, объясняются действиями руководства, что позволяет предположить, что все определяется интересами и идеологией лиц, находящихся у власти, на национальном уровне, поскольку уязвимые группы населения никогда не играют влиятельной роли в политической жизни, и на международном уровне, что выражается в идеологии программ структурной перестройки, разработывавшихся Всемирным банком в 1980-е годы (хотя некоторые из них до сих пор осуществляются).

21. В ходе обсуждения г-жа Уильямс усомнилась в том, что эти неудачи объясняются ролью государственного управления, особенно в эпоху нового государственного регулирования. Возможно, определенную роль здесь сыграли неудачные стратегии — макроэкономической и социальной защиты, — однако при этом нельзя забывать об ограниченности государственных ресурсов, выделяемых на цели социальной защиты, которая объясняется необходимостью выполнять обязательства по погашению задолженности, коррупцией и бесхозяйственностью и благими по своим намерениям, но зачастую ошибочными действиями учреждений-доноров.

22. Организации Объединенных Наций надлежит играть особую роль в социальной защите ввиду ее глобальной приверженности этой задаче, нашедшей отражение в целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, которые являются самым всеобъемлющим комплектом стратегий социальной защиты, когда-либо разработывавшимся системой Организации Объединенных Наций. Однако нищета и обусловленные ею социальное неравенство и конфликты по-прежнему распространены во всем мире. Г-н Ньонго осведомился, готово ли мировое сообщество продолжать решать эту задачу после

2015 года. Следует рассмотреть вариант глобальной программы работы, которая не ограничивалась бы простой констатацией взятых правительствами обязательств, а предусматривала оказание мощного международного и общественного давления на правительства, не выполняющие подписанные ими обязательства, и предоставление Организацией Объединенных Наций помощи правительствам стран, не столь богатых ресурсами, которые не в состоянии выполнить взятые обязательства. Начальник Сектора управления развитием Отдела государственно-административной деятельности и управления развитием Роберто Вильярреаль поддержал мнение о том, что в настоящее время деятельность Организации Объединенных Наций в области социальной защиты ведется по двум сходящимся направлениям, выражаясь в: а) растущем признании рисков и непредвиденных обстоятельств, сопряженных с процессом развития (в частности стихийных бедствий) и конкретными стратегиями (такими, как ошибочная макроэкономическая политика, приводящая к росту безработицы), и поиске стратегий уменьшения этих рисков; и б) обсуждении значительного ущерба, нанесенного финансово-экономическим кризисом, в том числе нынешним продовольственным и энергетическим кризисами, и вопроса о том, возможна ли разработка адекватных систем предупреждения об уязвимости.

23. Рассмотрение этих документов вылилось в активное обсуждение вопроса о том, какой конкретно вклад могли бы внести эксперты в области государственного управления в рассмотрение этого большого и узкоспециального вопроса, который при этом носит весьма политизированный характер. Г-н Ньонго признал, что из-за сложности этого вопроса он сосредоточился на рассмотрении двух аспектов, которые явно относятся к сфере компетенции Комитета: а) что осуществление стратегий социальной защиты сопряжено с чрезвычайными трудностями, требует наличия значительного потенциала и ресурсов и предполагает мобилизацию усилий частного сектора, гражданского общества и местных общин; таким образом, интересно рассмотреть, какие меры выбирают правительства развивающихся стран, где этот вопрос не решается под давлением общественных сил и характера государства и где ограниченность ресурсной базы и административного потенциала представляют собой серьезную проблему, и почему некоторые из этих мер оказываются действенными; б) что следует сделать Организации Объединенных Наций с учетом ее приверженности обеспечению социальной защиты в рамках достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Г-жа Уильямс отметила, что применительно к целям 3, 6 и 7 целей в области развития принимаемые структуристическими агентствами государственного управления меры дают все основания для оптимизма. По предложению г-на Дмитриева члены Комитета постановили создать рабочую группу по социальной защите, с тем чтобы уделить больше времени подготовке проекта рекомендаций. При подготовке этих рекомендаций следует также использовать материалы по социальной защите, представленные на девятой сессии Комитета экспертов, и — как предложила г-жа Уильямс — результаты обсуждения цели социальной защиты, которая, по мнению г-на Агилара, заключается в расширении социальных возможностей населения самостоятельно определять свое будущее.

24. По словам г-на Хана, одна из причин, объясняющих сложность этого вопроса, заключается в его взаимосвязях, что затрудняет толкование данных. В качестве примера г-н Хан привел выявленную в Китае корреляцию между здоровьем и нищетой и высказал мнение, что странам, борющимся с нищетой,

следует уделить приоритетное внимание вопросам медицинского страхования. По мнению г-на Кима, проблема заключается в базах данных, которые до сих пор строятся на основе макропоказателей, а не столь необходимых разукрупненных статистических данных, которые приводятся, например, в *African Statistical Yearbook* («Африканский статистический ежегодник»). Хотя, по мнению г-на Хао, наиболее важным источником социальной защиты является государство (хотя г-н Ким утверждает, что крупные компании, университеты и больницы также должны нести часть ответственности в этой области), вопрос о том, как наилучшим образом обеспечить такую защиту — например, на основе экономического роста или посредством осуществления адресных программ, — вызывает ожесточенные споры, о чем свидетельствуют примеры Австралии, Бангладеш и Никарагуа. Г-жа Сехатл попросила Организацию Объединенных Наций представить документы с изложением стратегий, оказавшихся действенными для бедных стран.

25. Г-н Оквист добавил, что параллельно с обсуждением в Комитете вопроса об интеграции стран, переживших конфликт, необходимо определить понятие изоляции, в которой, например, оказываются бедняки, лишаящиеся права на медицинское обслуживание и образование в результате проведения политики структурной перестройки, направленной на повышение самокупаемости. Еще один источник социальной изоляции, по мнению г-жи Оянарте, — это секретность списков бенефициаров, которая является одним из главных источников коррупции. Г-жа Оянарте добавила, что органы государственного управления должны разработать открытые для широкой общественности реестры программ социальной защиты для повышения подотчетности. Возникает вопрос, не следует ли международному сообществу, заявляющему о своей готовности обеспечивать защиту уязвимых групп населения, уделять больше внимания выделению ресурсов на подготовку местных кадров для обеспечения этой социальной защиты, что позволило бы избежать крупных международных расходов и при этом имело бы более долгосрочный эффект?

#### **Рабочая группа по социальной защите**

26. Докладчик Рабочей группы по социальной защите г-н Дмитриев объявил о том, что в результате проведенных в Группе обсуждений был подготовлен документ, содержащий достаточно полное описание вопросов и практические предложения, которые, по его мнению, были бы весьма интересны для лиц, ответственных за выработку политики (см. <http://unpan1/un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan045336.pdf>).

27. Касаясь раздела документа, посвященного денежным переводам, г-н Оквист предостерег от попыток выработать универсальный подход, поскольку между странами с уровнем нищеты в 8–10 процентов и странами с уровнем нищеты в 60–80 процентов существует принципиальная разница. Применительно к коррупции он предупредил, что помимо крупной, мелкой и скрытой коррупции следует учитывать массовое отмывание денег и организованную преступность. Он также настоятельно призвал обеспечить равный режим при применении стандартов и введении контрольных механизмов. Г-н Хан согласился с тем, что общие разговоры о коррупции бесполезны, особенно в случаях, когда между развитыми и развивающимися странами существуют структурные различия, заключающиеся в том, что в последней группе стран политические системы не всегда обеспечивают соблюдение норм права.

Г-н Фуст также предостерег, что законы о порядке проведения государственных закупок, направленные на борьбу с коррупцией, остаются неэффективными, когда некоторые структуры, такие как вооруженные силы и горнодобывающая отрасль, освобождаются от их соблюдения. Г-н Рао заявил, аргументируя свое выступление примерами из опыта Индии, что благодаря введению определенных административных процедур можно снизить уровень коррупции в стране. Вместе с тем он предостерег, что эти же административные процедуры могут привести к появлению новых форм коррупции. Г-жа Уильямс рекомендовала внести соответствующие изменения в присуждение Премии Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы по категории предупреждения коррупции и борьбы с ней. Наблюдатель от Экономической комиссии для Африки особо отметил важность профессионализма сотрудников государственной службы, чем спровоцировал долгое обсуждение вопроса о беспристрастности и нейтральности. Г-н Хан, г-н Ньонго и г-жа Сэйнер настоятельно призвали реалистично подходить к установлению целей, которых могли бы достичь развивающиеся страны: не стремиться создать описанную Вебером бюрократию, которая руководствовалась бы установленными правилами, а признать, что гражданские служащие ежедневно вынуждены бороться на личном уровне с соблазном коррупции, рассматривать профессионализм как процесс, а не результат, и сосредоточиться на наращивании потенциала в сфере обеспечения подотчетности в тех областях, где ущерб от коррупции особенно велик. Г-жа Оянрте указала также на ключевую роль доступа к информации в административных архивах, а г-н Хао в дополнение отметил расширение возможностей благодаря использованию Интернета.

#### **Рекомендации по вопросу об ориентированном на результаты государственном управлении в целом**

28. Организация Объединенных Наций может быть важным катализатором и посредником в распространении знаний о позитивных результатах, конкретных условиях их достижения и причинах; таким образом, Комитет рекомендует Секретариату и Экономическому и Социальному Совету оказывать правительствам помощь, разъясняя, как они должны строить свою деятельность, например путем подготовки более качественных практических руководств, создания механизмов постоянного контроля и обзора и формирования в организациях культуры обучения.

29. Комитет рекомендует Секретариату и Экономическому и Социальному Совету обеспечивать, чтобы Организация Объединенных Наций располагала возможностями для предоставления независимой информации, например по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, без которой независимая оценка результатов деятельности невозможна.

30. Выражая обеспокоенность в связи с возможной пропагандой систем управления, которые могут быть приняты той или иной страной на вооружение под давлением со стороны граждан и международного сообщества, несмотря на их чрезмерную дороговизну или несоответствие конкретным условиям данной страны, Комитет рекомендует Секретариату при проведении информационно-просветительской деятельности и оказании помощи активнее учитывать национальные и региональные условия.

31. Ввиду важности демократического управления для достижения позитивных результатов развития Комитет просит Секретариат изучить возможные пути оказания Организацией Объединенных Наций помощи наращиванию потенциала в области демократии и формированию демократической культуры в развивающихся странах.

#### **Рекомендации в отношении стран, переживших конфликт или бедствие**

32. Необходимо радикально пересмотреть характер международной помощи, оказываемой в настоящее время странам, пережившим конфликт, для упрощения процесса оказания помощи, перехода к использованию многолетних мандатов и фондов с учетом времени, необходимого для достижения устойчивого мира, передачи полномочий по выбору приоритетов с учетом местных условий местным органам управления и перехода от навязывания рецептов к облегчению работы.

33. Секретариат должен развивать имеющийся у него потенциал по дополнению предоставляемой помощи в области мира и безопасности путем оказания по линии Департамента операций по поддержанию мира и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) решающей (которая в настоящее время не предоставляется) помощи в наращивании потенциала в области управления в целях развития, в частности консультативной помощи в анализе имеющихся вариантов и определении должностей в системе гражданской службы, имеющих жизненно важное значение для понимания процесса выработки экономической политики, подготовки кадров для проведения переговоров с донорами и торговыми группами и поддержки государственного регулирования в целях содействия развитию производственных отраслей в сотрудничестве с частным сектором.

34. В рамках программ развития государственного сектора в постконфликтных странах следует перейти от оказания технической помощи силами консультантов из числа экспатриантов, что ведет к формированию параллельной гражданской службы и не сопровождается передачей знаний, к созданию профессиональной государственной администрации, укомплектованной местными кадрами.

35. Международные участники деятельности в постконфликтных странах должны переосмыслить концепции безопасности, признав, что необходимыми условиями безопасности являются широкое участие населения, стратегическая важность местных органов управления и решение императивной задачи укрепления доверия в рамках технических программ наращивания потенциала и развития навыков.

36. Комитет рекомендует Секретариату создать активно используемый архив знаний о том, какие методы работы позволяют добиваться успеха в процессе перехода в постконфликтный период, как и почему, включая участие граждан в восстановлении структур государственного управления, эффективную гражданскую службу и инновации в сфере государственно-административной деятельности, возможно, путем подготовки тематических исследований по лауреатам Премии Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы.

37. Экологический кризис является не только одним из проявлений изменения климата, но и серьезной угрозой развитию и безопасности человека. Комитет настоятельно призывает Департамент по экономическим и социальным вопросам внести свой вклад в создание международного механизма для финансирования адаптации и оказывать техническую помощь в борьбе с сельскохозяйственными потерями и отсутствием продовольственной безопасности. Он настоятельно призывает Отдел государственно-административной деятельности и управления развитием оказывать странам помощь в радикальной реорганизации государственного управления и управления развитием, которая необходима для решения проблем, обусловленных кумулятивным влиянием череды бедствий.

#### **Рекомендации в отношении социальной защиты для уязвимых групп населения**

38. Защита уязвимых групп должна быть одной из приоритетных задач любого правительства, обеспечивающего социальную защиту в рамках имеющихся у него ресурсов.

39. Стратегии социальной защиты должны отвечать, в частности, следующим критериям: а) ценовой доступности; б) формирования национальных ценностей на базе этики социальной солидарности; в) вертикального и горизонтального равенства; г) поддержки негосударственных участников; д) гендерного равенства; е) устойчивости в течение длительного времени; ж) возможности постепенного свертывания в надлежащее время, с тем чтобы избежать формирования у отдельных граждан зависимости от социальной помощи и — в меньшей степени — не допустить образования бюджетной ловушки; и з) административной эффективности.

40. Особое внимание следует уделять уязвимым группам, которые в настоящее время исключены из основных программ социальной защиты, таким как трудящиеся-мигранты, перемещенные лица, отдельные меньшинства, например коренные народы, и лица, лишенные гражданства страны, в которой они проживают.

41. Несмотря на приверженность Организации Объединенных Наций обеспечению социальной защиты, выражающуюся в согласованных на международном уровне целях, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и деятельность программ и учреждений, таких как ПРООН, Детский фонд Организации Объединенных Наций и Всемирная организация здравоохранения, нищета и неравенство по-прежнему широко распространены во всем мире. По мере приближения 2015 года Организации Объединенных Наций следует совместно с государствами-членами подготовить глобальную программу работы по обеспечению социальной защиты, которая была бы более тесно увязана с национальными программами в области развития, на период после наступления установленного ею срока в 2015 году.

42. Важный вклад в подготовку такой глобальной программы работы и обеспечение постоянного участия Организации Объединенных Наций вносит наращивание потенциала структур государственного управления в деле достижения этих целей на международном, национальном и местном уровнях.

43. Еще одним вкладом могла бы стать глобальная система управления знаниями по многочисленным компонентам социальной защиты, включающая международный справочный инструментарий, разработанный на базе тематических исследований, результаты сопоставительного анализа и оценок программ, а также международную сеть электронных услуг для инвалидов и престарелых на базе Онлайновой сети Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления и финансов (ЮНПАИ).

44. Для снижения уровня коррупции в программах социальной защиты и повышения подотчетности Комитет рекомендует органам государственного управления обеспечить свободный доступ к спискам бенефициаров социальных программ.

**С. Оценка результативности государственного управления, в том числе применительно к теме для ежегодного обзора Экономического и Социального Совета на уровне министров: достижение согласованных на международном уровне целей в области развития и обязательств в отношении образования**

45. Финансовое давление на государственные бюджеты во всем мире и легитимность, определяемая тем, насколько управление ориентировано на результаты и реагирует на потребности граждан, в совокупности приводят к тому, что вопрос результативности государственного управления становится особенно актуальным. В своей презентации г-н Ким проследил эволюцию знаний и конкретного исполнения, отметив два уровня: организационный и индивидуальный. Он подробно остановился на многочисленных системах стимулирования и оценки результатов работы отдельных сотрудников, таких как договоры о результатах работы, типовые описания квалификационных требований и описания должностных функций, однако наиболее распространенной формой в настоящее время является оплата в зависимости от результатов. Затем г-н Ким подчеркнул, что важно не ограничиваться теоретическим анализом, а рассмотреть практическое применение этих систем и понять, почему есть основания для скептического отношения к оплате в зависимости от результатов труда. Десятилетие организационной перестройки привело к тому, что сотрудники государственной службы не только не приобрели новые возможности, но и потеряли последние силы, не только не стали более заинтересованными в результатах своего труда, но и утратили весь энтузиазм. Важнее оказались стандарты в области профессиональной подготовки и образования в сфере государственного управления и активное руководство на уровне главы организации.

46. Г-жа Термини в своей презентации утверждала, что одних только финансовых стимулов для мотивации отдельных сотрудников явно не достаточно и что сначала надо задаться вопросом, достижение каких социально значимых результатов обеспечивает деятельность того или иного работника. Как определяется социальная ответственность, особенно в новых условиях дробления ответственности? И какую роль играет участие работников, заинтересованных сторон и граждан? Для обеспечения профессионализма и должной мотивации гражданских служащих необходимо наличие позитивной социальной среды. Поэтому важную роль в формировании культуры ответственности и ориентации на достижение максимальных результатов и понимании ценности благопо-

лучия населения играет образование, причем уже в раннем возрасте на уровне начальной школы. Кроме того, недооценивается значимость международных сетей, оказывающих помощь учебным заведениям. Она обнаружила, что при реформировании итальянской системы подготовки сотрудников органов государственного управления и изыскании способов привлечения лучших представителей молодежи на государственную службу за отправную точку были взяты стандарты образования Международной ассоциации школ и институтов администрирования, дополненные материалами из региональных источников, моделями профессиональной подготовки гражданских служащих старшего звена европейских учреждений и опытом Сетей Евромед, действующих при поддержке Департамента по экономическим и социальным вопросам.

47. Затем было проведено плодотворное обсуждение используемых странами практических методов и трудностей, с которыми приходится сталкиваться при проведении оценки результатов работы. Г-жа Рамсингх сообщила, что в 1994 году международные субъекты навязывали Южной Африке использование договоров о результатах работы, однако в этих договорах не были достаточно четко прописаны конкретные результаты, поддающиеся количественной оценке, и не учитывались их полезность и доступность для граждан. Необходимо переходить от требования формального соблюдения положений контрактов к принятию мер в отношении департаментов и министров, не справляющихся со своими обязанностями, иначе будет подорвано доверие ко всей системе. Г-н Хан отметил трудность оценки результатов работы в тех случаях, когда отдельные сотрудники вынуждены одновременно удовлетворять потребности и выполнять императивные требования столь многих не связанных между собой групп (национальных властных элит, доноров, бедных слоев населения, обслуживанием которых они занимаются). Кроме того, добавил г-н Агилар, результаты деятельности — это совокупный показатель. Один из наблюдателей добавил, что задача правительства заключается не только в выполнении определенных функций, но и в пресечении определенных действий, однако измерить пресеченные действия невозможно. Политизация бюрократии, по крайней мере в Бангладеш, также заставляет задуматься над тем, кто будет проводить оценку. Г-жа Нашаш выразила сомнение в том, что правительства когда-либо считали оценку одной из приоритетных задач. Применительно к Кении и Багамским Островам было указано, что несоответствие целей политиков и профессиональных стандартов и давление на гражданскую службу используются конкретными режимами в качестве одного из инструментов.

48. В качестве одной из альтернатив был приведен пример системы продвижения по службе и вознаграждения гражданских служащих, существующий в Сингапуре, где 40 процентов оклада зависит от роста валового внутреннего продукта, подобно тому, как в частном секторе зарплата работников зависит от результатов деятельности их компании. В Соединенном Королевстве также используется система, в соответствии с которой вначале определяются приоритеты правительства, а затем формируется система оценки результатов работы каждого сотрудника снизу вверх в рамках конструктивного диалога между администрацией и персоналом. На уровне кабинета результаты работы министров оценивает сам премьер-министр. В Индии правительство на основе консультаций с представителями гражданского общества устанавливает для отдельных гражданских служащих конкретные управленческие задачи. В Пакистане осуществлявшаяся при поддержке ПРООН правительственная программа

содействовала внедрению системы стимулирования работы полицейских участков (танас) в зависимости от результатов работы на основе целей, установленных совместно с общинными советами граждан, что позволило добиться синергического эффекта, например, в борьбе с коррупцией в результате замены незаконных поборов финансовыми стимулами и при этом обеспечить, чтобы полицейские с большей готовностью реагировали на требования общин.

49. Участники обсуждения в целом согласились с важностью профессиональной подготовки для достижения более значительных результатов, особенно в условиях политизированной бюрократии. Г-н Лонго заявил, что достижение позитивных результатов требует огромного технического потенциала и активных инноваций. Таким образом в конечном итоге управление результатами работы в основном сводится к формированию слоя хороших старших руководителей. Г-н Хан также сделал вывод о том, что без высококвалифицированных бюрократов высшего звена, оклады которых были бы по меньшей мере сопоставимы с вознаграждением в частном секторе, ничего добиться не удастся. Г-н Хао подчеркнул важность национального плана профессиональной подготовки, увязанного с национальной стратегией развития. Г-жа Заррук добавила, что параллельно с проведением процесса децентрализации Марокко создает национальный институт для подготовки гражданских служащих на местном уровне. В поддержку тезиса г-жи Термини о необходимости формирования активной гражданской позиции уже в раннем возрасте г-жа Оянарте рассказала об опыте Уругвая в деле осуществления президентского проекта «Сейбаль», предусматривающего предоставление каждому ребенку по компьютеру. Вопрос заключается в том, как реализовать эту идею, не ограничиваясь распространением компьютеров. Была осуществлена подготовка 200 сотрудников, главным образом молодых, полных энтузиазма и гордости, успех которых повысил авторитет этого начинания.

#### **Рекомендации в отношении управления результатами**

50. Государствам-членам необходимо уделять первоочередное внимание подготовке высококвалифицированных старших руководителей и гражданских служащих высшего звена и выплачивать им оклады, сопоставимые с вознаграждением в частном секторе.

51. Государствам-членам необходимо совершенствовать систему вознаграждения государственных служащих и разработать эффективную систему оценки результатов работы при параллельном проведении надлежащего анализа должностей и подготовки описаний должностных функций.

52. Государствам-членам необходимо признать, что характер государственных органов управления определяется самим обществом, из чего вытекает важность формирования при помощи образования уже в раннем возрасте активной гражданской позиции и воспитания культуры ответственности, в которой ценились бы социально значимые результаты.

53. Международные организации и эксперты должны распространять базовые критерии для учебных заведений на региональном уровне, разработанные с учетом конкретных региональных и местных условий, как это делается, например, в рамках совместной деятельности Международной ассоциации школ и институтов администрирования, Департамента по экономическим и социальным вопросам и региональных сетей.

54. Государствам-членам необходимо разработать системы оценки результатов работы для органов государственного управления, которые предусматривали бы вовлечение граждан, например в виде общинных советов, и проведение консультаций с организациями гражданского общества.

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

55. Председатель г-н Агилар представил мандат Отдела государственно-административной деятельности и управления развитием и выразил сожаление по поводу отсутствия Директора Отдела по причине болезни. После этого Секретариат представил записку (E/C.16/2011/4), в которой освещаются основные мероприятия, проведенные им в 2010 году, и приводится информация о круге запланированных мероприятий и предлагаемых стратегических рамках на 2012–2013 годы. Основными функциональными направлениями помощи правительству являются проведение аналитических исследований, обмен знаниями и учебная подготовка, информационно-разъяснительная работа и создание партнерств и консультационная помощь.

56. На 2012–2013 годы предусматриваются три ожидаемых достижения: а) расширение доступа к информации и обмена знаниями с помощью ЮНПАН и страновых исследований Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления; б) более широкая и эффективная поддержка диалога, процесса принятия решений и практических мер по проблемам государственного управления за счет повышения качества публикаций, продуктов и услуг; и в) расширение возможностей правительств на национальном и местном уровнях по повышению профессионализма и подотчетности и распространению передовой практики в государственном секторе.

57. К числу достижений 2010 года относились: продолжение работы по содействию осуществлению Тунисской программы Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества, в частности в вопросах электронного правительства, управления Интернетом и расширения сотрудничества в вопросах публичной политики, касающихся Интернета; завершение подготовки и распространение двух публикаций: *United Nations e-Government Survey 2010* («Обследование Организации Объединенных Наций по электронизации государственного управления, 2010 год») и *World Public Sector Report 2010*<sup>2</sup> («Доклад о государственном секторе в мире, 2010 год»); продолжение деятельности по распространению знаний и организации учебной подготовки на базе веб-сайта Секретариата (<http://www.unpan.org/dpadm>), ЮНПАН, электронной школы ЮНПАН и учебных практикумов на базе Интернета; практикумы по наращиванию потенциала в Азии, Африке и Европе; проведение 30 консультативных миссий в 25 странах; создание сети африканских государственных служащих; и увеличение на 20 процентов числа заявок на присуждение Премии Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы. Близится к завершению первый этап подготовки материалов для технической платформы по страновым исследованиям Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления — инструмента

<sup>2</sup> *World Public Sector Report: Reconstructing Public Administration after Conflict* (UN publication, Sales No. E.10.II.H.1).

проведения исследований и распространения информации, призванного оказывать правительствам помощь в принятии решений в области государственного управления на основе фактической информации, и базы данных для проведения Отделом анализа деятельности по наращиванию потенциала, — включая кодексы поведения в области государственного управления и классификации профессий, к которым могут также относиться гражданские служащие; конституционные права, касающиеся привлечения граждан; нормативно-правовая база и стратегии электронного правительства; экономические и социальные советы; описание функций главных информационных сотрудников; и законодательство о свободе информации и тайне и защите данных.

58. Члены Комитета высоко оценили работу Секретариата и поблагодарили его за достижения 2010 года, отметив впечатляющий размах и масштабы его деятельности, особенно с учетом нынешних финансовых ограничений. Г-жа Рамсингх особо отметила впечатляющие результаты Африканской сети по вопросам людских ресурсов в областях распространения информации, профессионализации государственного управления и повышения своего авторитета благодаря превращению из скромной административной структуры в критический компонент эффективного управления. Г-жа Сэйнер предложила также уделять повышенное внимание линейным руководителям, как это делается в органе государственного управления Содружества. Г-н Ким заявил, что он удовлетворен работой ЮНПАИ, но при этом его беспокоит вопрос о дальнейшем финансировании ее деятельности. Г-н Фуст осведомился о связях с Комиссией по вопросам широкополосной связи, фондом “Development Gateway Foundation Inc.” («Фонд Портала развития») Всемирного банка и сайтом Globethics.net. Г-н Хан предостерег, что проблема заключается не в количестве информации, а в слабости механизма обеспечения соблюдения установленных норм, так что сбор и распространение достоверной информации о странах, которым удается решать проблемы политического и экономического развития, несмотря на неидеальный характер структур управления, внесли бы существенный вклад в эту работу. Г-жа Бетель выразила озабоченность в связи с тем, что мысль о том, что переход к электронному правительству означает не просто оснащение государственной службы электроникой, а прежде всего способ повышения эффективности государственного управления, до сих пор не находит полного понимания. Члены Комитета настоятельно призвали Секретариат регулярно информировать их о ходе выполнения вынесенных рекомендаций путем направления сообщений по электронной почте и размещения соответствующей информации на веб-сайте Секретариата.

### **Рекомендации**

59. В дополнение к конкретным рекомендациям, вынесенным в адрес каждого Сектора Отдела рабочими группами, члены Комитета предложили следующие рекомендации.

60. Секретариат должен представить результаты качественного и количественного анализа информации, содержащейся в базах данных Отдела государственно-административной деятельности и управления развитием, подготовить объяснения того, что означают эти данные, и активнее использовать это понимание при оказании консультативной помощи на местах (г-жа Сэйнер). Что касается конкретно законов об открытом правительстве, то в данных о правовых системах ошибочно полагается, будто правительства соблюдают эти законы

(г-жа Оянарте). Как учитываются гендерные вопросы и реализуются и контролируются соответствующие законы (г-жа Заррук)?

61. Секретариат должен развивать совместную работу Отдела государственно-административной деятельности и управления развитием и Международной ассоциации школ и институтов администрирования по наращиванию потенциала в целях пропаганды конкретных действий по оказанию помощи учебным заведениям в области государственного администрирования, например путем распространения инструментария, передовой практики и информации о способах удержания хороших профессионалов (г-жа Термини; г-н Хао).

62. В вопросах повышения профессионализма старших руководителей Организация Объединенных Наций должна служить эталоном и катализатором, например распространяя Иbero-американскую хартию в Латинской Америке, оказывая помощь в обучении сотрудничеству, взаимодействию и даже частичной взаимозаменяемости с частным сектором и общественными организациями (г-н Лонго).

63. Секретариат должен оказывать учебным заведениям помощь в контроле и оценке качества их работы и отдачи от нее, возможно, в рамках целевой группы Международной ассоциации школ и институтов администрирования, действующей совместно с отделом государственно-административной деятельности и управления развитием (г-жа Термини).

64. Секретариат должен собирать информацию о фактах и состоянии архивов и ведения записей, а также о наращивании вспомогательного потенциала для качественного ведения архивов, особенно органов государственного управления (г-н Фуст; г-жа Оянарте).

65. Секретариат должен представлять результаты исследований в виде возможных вариантов, а не генерализированных решений (г-н Хан).

66. Секретариат должен рассматривать Премию Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы как сокровищницу инноваций, которые можно использовать в ходе практикумов по наращиванию потенциала для линейных администраторов и в партнерстве с университетами (г-жа Уильямс).

67. Секретариат должен собирать и распространять информацию о функционировании режимов регулирования в странах с рыночной экономикой (г-н Рао).

## **Е. Заседание, посвященное инновационным путям обогащения взаимодействия между Комитетом экспертов и Отделом**

68. На своей десятой сессии Комитет продолжил инновационную практику формирования рабочих групп, соответствующих трем секторам Отдела. Во всех трех группах члены Комитета занимались изысканием путей, позволяющих поддерживать контакты между членами Комитета в периоды между проведением ежегодных сессий для содействия проведению более конструктивного диалога между членами и поддержания более тесных контактов с Секретариатом, например с использованием онлайн-инструментария или по электронной почте.

## 1. Рабочая группа I

### **Потенциал органов государственного управления: наращивание институционального и кадрового потенциала**

69. В ходе обсуждения рабочая группа сосредоточила свое внимание на рассмотрении трех вопросов, связанных с работой Сектора: восстановлению органов государственного управления в странах, переживших конфликт, включая шаблон предлагаемого инструментария, наращивании потенциала в области управления кадрами в государственном секторе, которое успешнее всего осуществляется в Африке, и Премии Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы:

а) группа, на которую Премия произвела большое впечатление, рекомендовала отводить определенное время в ходе заседаний Комитета рассмотрению вопроса о том, за что вручается Премия, использовать подготовленные тематические исследования по инновациям с указанием позитивного опыта их практической реализации и объяснением причин этого, включая опубликованный Департаментом по экономическим и социальным вопросам список лауреатов Премии за 2003–2009 годы, в ходе наращивания потенциала и в рамках профессиональной подготовки сотрудников органов государственного управления, а также в рамках более активных партнерских связей с университетами, и рекомендовала отделу подготовить и распространить короткое простое руководство по Премии и процедурам ее вручения, с тем чтобы не только шире распространить информацию о Премии, но и избежать ее монополизации отдельными странами или регионами;

б) члены Комитета сочли, что идея «инструментария для восстановления органов государственного управления после конфликта» является весьма многообещающей, однако предостерегли, что этот инструментарий не должен слишком жестко предписывать конкретные решения и по этой причине должен называться по-другому, отражать разнообразие условий и возможных вариантов и носить прагматичный характер, предлагая политическим лидерам и руководителям органов государственного управления, нуждающимся в оперативных решениях конкретных вопросов, набор возможных вариантов. Было рекомендовано принять три дополнительные меры: сделать этот инструментарий более интерактивным, похожим на «Википедию»; преобразовать его в квази-сеть путем указания по каждому тематическому исследованию контактной информации, позволяющей связаться по крайней мере с одним человеком, лично участвовавшим в его подготовке, с тем чтобы люди могли напрямую обращаться к нему с вопросами; и провести в Интернете опрос лиц, воспользовавшихся этими процедурами, чтобы узнать, с какими ключевыми вопросам по существу они обращались.

## 2. Рабочая группа II

### **Управление развитием и вовлечение граждан**

70. Обсуждение в рабочей группе было сосредоточено главным образом на разработанном Сектором на 2011 год плане работы по вовлечению граждан, разграничению вовлечения и участия; предупреждению коррупции; и обеспечению доступа к открытой информации об оказании услуг населению:

а) группа рекомендовала Сектору ввиду нехватки ресурсов ограничить круг вопросов, охватываемых его аналитической работой, уделив первоочередное внимание тем из них, которые, как представляется, оказывают наибольшее воздействие на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, при поддержании баланса между научными исследованиями, анализом и оказанием странам консультативных услуг в вопросах выработки политики, сознавая при этом всю трудоемкость задачи обновления страновых исследований Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления;

б) группа изучила многочисленные способы обеспечения вовлечения граждан для укрепления государственного управления, применения подходов, предусматривающих широкое участие, в местных органах управления для оказания услуг населению и предупреждения коррупции путем повышения подотчетности;

в) члены, участвовавшие в организованном в 2010 году в Барселоне практикуме по вопросам вовлечения граждан, отметили его актуальность и качество, обратили внимание на руководящие принципы организации последующей деятельности и рекомендовали Сектору продолжать в 2011 году деятельность в этом направлении.

### 3. Рабочая группа III

#### Развитие электронного правительства

71. Рабочая группа сосредоточилась на проведении концептуального обсуждения важности электронного правительства и Инструмента измерения и оценки готовности к переходу к электронному правительству:

а) группа рекомендовала Комитету полного состава подтвердить поддерживаемый всеми принцип о том, что переход к электронному правительству открывает перед правительствами уникальную возможность повысить качество процедур, оперативных процессов и общей эффективности, обеспечить более активное вовлечение граждан и способствовать достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Политика стимулирования такого перехода должна быть частью реформы гражданской службы. Электронное правительство предусматривает мобильную связь и предполагает расширение возможностей в неменьшей степени, чем использование электронных технологий;

б) исходя из того же принципа повышения эффективности государственного управления, группа рекомендовала укрепить связи между Комитетом и Комиссией по вопросам широкополосной связи и настоятельно призвала Департамент по экономическим и социальным вопросам использовать свои институциональные связи с Комиссией для оказания дополнительной поддержки развивающимся странам в области государственного управления;

в) группа признала важность Инструмента измерения и оценки готовности к переходу к электронному правительству и его ключевую роль в качестве инструмента разработки политики, позволяющего получить конкретные результаты, договорилась о его дальнейшей поддержке и о привлечении членов Комитета к его дальнейшей разработке на основе неформальных контактов;

d) группа подчеркнула неделимую взаимодополняемость работы Сектора и Отдела, предупредив об опасности рассмотрения технических аспектов в отрыве от нормативной и аналитической работы и деятельности по развитию потенциала.

## **F. Предлагаемая программа работы и повестка дня следующей сессии Комитета экспертов и предварительное рассмотрение проекта доклада Комитета**

72. В 2010 году Комитет постановил утвердить многолетнюю программу работы на 2011–2013 годы по теме «Ориентированное на результаты государственное управление в целях повышения качества жизни людей», предусмотрев, что каждый год будет рассматриваться новая подтема. Для одиннадцатой сессии выбрана следующая подтема: «Как повысить качество работы местных органов государственного управления для содействия достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия». Отдельные члены Комитета готовят документы по трем темам: межправительственное управление и режимы; наращивание потенциала государственной службы для развития на местном уровне; и транспарентность, подотчетность и вовлечение граждан.

73. Комитет принял решение о том, что его одиннадцатая сессия будет проведена 16–20 апреля 2012 года, и одобрил рекомендацию Председателя разработать процедуры выборов должностных лиц Комитета и приступить к проведению выборов в октябре, что позволило бы выдвинуть кандидатуры и провести голосование до начала одиннадцатой сессии. Комитет постановил ежегодно готовить документы для обсуждения и проводить обсуждения по одному новому вопросу и по теме, выбранной для ежегодного обзора Экономического и Социального Совета на уровне министров. Он также постановил проводить обсуждения через Интернет и утверждать выводы, включая результаты выборов, по электронной почте. Комитет утвердил следующую повестку дня для принятия Экономическим и Социальным Советом:

1. Выборы должностных лиц.
  2. Утверждение повестки дня и другие организационные вопросы.
  3. Ориентированное на результаты государственное управление и административная деятельность на местном уровне:
    - a) межправительственное управление и режимы;
    - b) наращивание потенциала государственной службы для развития на местном уровне;
    - c) транспарентность, подотчетность и вовлечение граждан.
  4. Обзор Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов.
  5. Повестка дня двенадцатой сессии Комитета экспертов.
74. Комитет утвердил проект доклада о работе своей десятой сессии.

## Приложение

### Список документов

<i>Условное обозначение документа</i>	<i>Пункт повестки дня</i>	<i>Название или описание</i>
E/CN.16/2011/1	2	Предварительная повестка дня и организация работы
E/CN.16/2011/2	3	Ориентированное на результаты государственное управление: концептуальная и оперативная основа
E/CN.16/2011/3	3	Ориентированное на результаты государственное управление: способность государств к восстановлению после конфликтов и бедствий и политика в области социальной защиты
E/CN.16/2011/4	5	Обзор Программы Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов

11-32086 (R) 180511 190511



Просьба отправить на вторичную переработку 