

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
19 January 2010
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению**Девятая сессия**

Нью-Йорк, 19–23 апреля 2010 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Проблемы и возможности в области
государственного управления в контексте
финансового и экономического кризиса**

**Проблемы и возможности в области государственного
управления в контексте финансового и экономического
кризиса****Записка Секретариата***Резюме*

Начавшийся в конце 2007 года мировой финансово-экономический кризис оказывает значительное негативное воздействие на доходы, благосостояние и условия жизни людей как в развитых, так и в развивающихся странах. Кризис также влияет на государственное управление, особенно на осуществление социально-экономических стратегий и экономических функций государственного управления в целом.

Настоящая записка Секретариата призвана обеспечить членов Комитета экспертов по государственному управлению справочной информацией для проведения ими обсуждений в ходе девятой сессии на основе тем, которые, согласно доведенному до сведения Секретариата мнению отдельных членов Комитета, являются наиболее актуальными для рассмотрения на этой сессии. Кризис ставит не только трудные задачи, но и открывает определенные возможности для государственного управления как одного из инструментов обеспечения устойчивого, всеохватного и справедливого развития. В рамках государственного управления необходимо провести реформы и преобразования и принять меры, которые будут не только способствовать преодолению нынешнего кризиса в краткосрочной или среднесрочной перспективе, но и помогут обеспечить более устойчивое, всеохватное и справедливое развитие.

* E/C.16/2010/1.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 годов и международные меры по его преодолению	4
III. Трудные задачи, имеющие непосредственное отношение к государственному управлению	8
IV. Возможности в области государственного управления, открывающиеся в связи с кризисом	17
V. Заключительные соображения	24

I. Введение

1. С конца 2007 года мировая экономика переживает один из крупнейших кризисов после Великой депрессии 1930-х годов. Во многих из ведущих в экономическом отношении стран началась рецессия, а в большинстве развивающихся стран наблюдается снижение темпов роста, хотя и не столь значительное, как в некоторых странах с переходной экономикой. Как правительства, так и органы управления более низких уровней испытывают огромные финансовые трудности, препятствующие выполнению ими своих функций, и им необходимо приспособиться к новым условиям и стать более эффективными структурами для обеспечения развития в будущем¹.

2. В связи с нынешним кризисом возобновились дискуссии о роли государственного управления в экономике. С конца 1970-х годов участники этих дискуссий в значительной мере склонялись к необходимости усиления роли частного сектора и использования рыночных подходов к управлению. Многие страны прислушались к призывам ограничить масштабы государственного вмешательства в экономические вопросы и в качестве движущей силы экономического роста отдали предпочтение частному сектору. Основное внимание в настоящей записке Секретариата сосредоточено на негативных последствиях нынешнего кризиса для государственного сектора в большинстве стран и на принимаемых органами государственного управления мерах реагирования на кризис, а также на возможных путях превращения этих органов в долгосрочной перспективе в движущую силу развития. Цель подготовки настоящей записки заключается не в проведении сколько-нибудь полного анализа в этой связи, а в том, чтобы предложить экспертам из разных стран отдельные элементы в качестве основы для обсуждения этого вопроса в контексте усилий по определению самых различных мер реагирования государственного сектора для содействия обеспечению развития как в краткосрочной перспективе (преодоление нынешнего кризиса), так и в среднесрочной и долгосрочной перспективах (обеспечение устойчивого и всеобщего роста в посткризисный период).

3. Настоящая записка призвана внести вклад в международный диалог по экономическим и социальным проблемам, имеющим основополагающее значение для общемирового развития, вопросами обеспечения которого на постоянной основе занимается Организация Объединенных Наций, действуя через свой Экономический и Социальный Совет. Она представляется Секретариатом через Отдел государственно-административной деятельности и управления развитием Департамента по экономическим и социальным вопросам в качестве справочного материала для Комитета экспертов по государственному управлению, являющегося одним из специализированных вспомогательных органов

¹ Всеобъемлющий анализ мирового финансово-экономического кризиса и его многочисленных последствий см. в докладе Комиссии экспертов при Председателе Генеральной Ассамблеи по реформированию международной валютно-финансовой системы (имеется на сайте www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf); докладе *World Economic Situation and Prospects 2009* (United Nations publication, Sales No. E.09.II.C.2); докладе Генерального секретаря по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития (A/CONF.214/4); а также в докладе *World Economic Situation and Prospects: Update as of Mid-2009* и пресс-релизе *World Economic Situation and Prospects 2010: Global Outlook* (доклад и пресс-релиз имеются на сайте www.un.org/esa/policy/wess/wesp).

Совета. Записка предназначена для содействия проведению членами Комитета более углубленных обсуждений в ходе его девятой сессии, которая будет проведена 19–23 апреля 2010 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Эти обсуждения, в свою очередь, внесут вклад в подготовку публикаций Секретариата в 2010–2011 годах. Таким образом, мнения членов Комитета также помогут проведению более глубокого анализа в рамках других форумов и учреждений, в том числе научным сообществом.

4. Несмотря на наличие ряда предварительных признаков, указывающих на то, что отдельные развитые страны, а также Индия и Китай в скором времени преодолеют кризис, по состоянию на начало 2010 года по-прежнему не ясно, насколько выход из кризиса будет устойчивым². Комитет и Экономический и Социальный Совет могут оказать государствам — членам Организации Объединенных Наций содействие, обобщив и проанализировав извлеченные из кризиса основные уроки в том, что касается роли государственного управления, причем уроки, связанные не только с конкретными мерами по укреплению и ускорению процесса выхода из кризиса в краткосрочной перспективе, но и с возможными путями совершенствования странами своих систем государственного управления в целях внесения наиболее действенного вклада в обеспечение устойчивого, всеохватного и справедливого развития для всех в долгосрочной перспективе, и именно поэтому в заголовке настоящей записки упоминаются проблемы и возможности в области государственного управления.

II. Мировой финансово-экономический кризис 2008–2009 годов и международные меры по его преодолению

5. В настоящем разделе кратко объясняются причины нынешнего кризиса, представлен ряд ключевых статистических показателей для оценки его масштабов и приводится краткая информация об основных международных усилиях по преодолению рецессии, смягчению ее последствий, устранению ее причин и закладке более прочного фундамента на будущее. Поскольку настоящая записка не посвящена ни причинам кризиса, ни стратегиям, требующимся для его преодоления, а касается трудных задач и возможностей в области государственного управления в контексте кризиса, читателям, заинтересованным в более углубленном анализе, следует ознакомиться с другими публикациями, непосредственно касающимися вышеупомянутых вопросов³.

6. С конца 2007 года мировая экономика переживает глубокий экономический кризис, самый острый с 1930-х годов с точки зрения снижения объема производства и географических масштабов распространения. Об этом свидетельствуют следующие показатели²: в 2009 году объем валового национального продукта снизился в реальном выражении на 3,5 процента в развитых странах, на 6,5 процента в странах с переходной экономикой, на 2,1 процента в странах Латинской Америки и Карибского бассейна и на 1 процент в странах Западной Азии; в других развивающихся регионах объем производства не снизился, но замедлились темпы его роста. Первоначальные оценки показывают, что число

² См. пресс-релиз *World Economic Situation and Prospects 2010: Global Outlook* (имеется на сайте www.un.org/esa/policy/wess/wesp).

³ Список публикаций и статей по этим вопросам содержится в прилагаемой к настоящей записке библиографии.

людей, живущих в условиях нищеты, в 2009 году значительно увеличилось по сравнению с 2008 годом: в развивающихся странах оно выросло более чем на 46,7 миллиона человек (на 28,5 миллиона человек в Восточной и Южной Азии, на 13,9 миллиона человек в странах Африки к югу от Сахары, на 3,3 миллиона человек в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна и на 1,3 миллиона человек в Западной Африке). К концу 2008 — началу 2009 года внешнеторговый оборот снизился в пересчете на годовую основу на 30–50 процентов, в первую очередь в странах Азии.

7. Истоки нынешнего кризиса можно проследить в серьезных проблемах в финансовом секторе Соединенных Штатов Америки. Значительное количество банковских активов, состоящих из ипотечных закладных, было преобразовано финансовыми посредниками в самые разнообразные нетрадиционные вторичные ценные бумаги, которые, в свою очередь, продавались на финансовом рынке, привлекая крупные суммы сбережений инвесторов со всего мира. Поскольку такая замена активов была весьма прибыльной, эта практика продолжалась и значительно расширилась, создавая финансовый пузырь.

8. Движимые высокими прибылями от этих финансовых операций на вторичном рынке, финансовые посредники различных типов, в частности крупные банки, настолько увеличили предложение ссуд на жилье, что процентные ставки стали очень низкими, даже ниже уровня ставок, предлагаемых наиболее кредитоспособным заемщикам (т.е. ставок прайм-рейт), хотя ссуды предоставлялись должникам, относимым к группам высокого риска неплатежа. Анализ рисков практиковался широко, но внимание сосредоточивалось в основном на рисках, связанных с вторичными инструментами, и в гораздо меньшей степени на рисках, связанных с исходными ипотечными кредитами. Поэтому покупатели вторичных ценных бумаг не полностью осознавали все риски, поскольку эти финансовые инструменты становились все более сложными и ни частные рейтинговые компании, ни государственные органы не предоставляли достаточной информации для участников рынка. Позднее было признано, что регулирующие государственные органы не приняли оперативных мер в то время, когда раздувался финансовый пузырь, полагая, что сами финансовые посредники, движимые соображениями собственной выгоды, примут меры для недопущения кризиса. В то же время стало очевидным, что рейтинговые агентства находились в ситуации конфликта интересов, поскольку они имели тесные постоянные рабочие связи с крупнейшими эмитентами ценных бумаг с ипотечным обеспечением и долговых обязательств с залоговым обеспечением. Таким образом, нынешний кризис является результатом просчетов в регулировании.

9. Банкротство корпорации «Леман бразерс», являвшейся одним из ведущих инвестиционных банков, вызвало общесистемный эффект домино, приведший к волне неплатежей по ипотечным кредитам. В результате этого у ряда крупных банков начали возникать серьезные диспропорции в балансе активов и пассивов, приближая или приводя их к банкротству, причем не только в Соединенных Штатах, но и в других странах, банки которых приобрели сложные финансовые инструменты американских эмитентов. И лишь на этом этапе правительства решили вмешаться, используя государственные средства для укрепления капитала основных столкнувшихся с проблемами банков, с тем чтобы не допустить дальнейших последствий, которые могли бы возникнуть вследствие повсеместного изъятия банковских вкладов или финансового краха.

10. Узнав о том, что их активы теряют стоимость, неинституциональные финансовые инвесторы были вынуждены быстро увеличить объем сбережений на случай непредвиденных обстоятельств, с тем чтобы противодействовать последствиям финансового кризиса. Это означало вынужденное сокращение ими расходов на товары и услуги. Снижение чистой стоимости активов само по себе сказалось на расходах. Началось падение спроса, и рецессия стала охватывать все большее число секторов, вследствие чего финансовый кризис трансформировался в более широкий экономический кризис.

11. Распространению экономического кризиса на многие развивающиеся страны во всех регионах мира способствовали несколько факторов: снижение объема международной торговли, спад в международном туризме, падение цен на сырьевые товары, отток капитала в более благополучные страны, повышение процентных ставок, уменьшение объема денежных переводов мигрантов и ограничение возможностей в плане оказания международной помощи и официальной помощи в целях развития. Таким образом, кризис приобрел действительно мировые масштабы.

12. В результате экономического спада в большинстве как развитых, так и развивающихся стран очень значительно увеличилась безработица и неполная занятость⁴. Ввиду сокращения рабочих мест ощутимо пополнились ряды малоимущих. Это привело к утрате завоеванных позиций в деле борьбы с голодом и борьбы за обеспечение людей достойной работой⁵. Кроме того, и в развитых, и в развивающихся странах возникли серьезные трудности в плане принятия мер социальной защиты. Лишь для восстановления уже потерянных рабочих мест большинству стран будет необходимо обеспечить в период 2011–2015 годов весьма высокие темпы роста. Таким образом, успехи на пути к достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, во многих странах были сведены на нет.

13. Объем долга имеющих крупную задолженность бедных стран, включая те страны, которые в прошлом воспользовались помощью в рамках инициатив по облегчению долгового бремени, продолжает увеличиваться. Поэтому в ходе международных обсуждений рассматриваются меры по оказанию помощи странам с низким уровнем дохода. Что касается мер по облегчению финансирования оживления мировой экономики, то страны Группы двадцати представили свои мнения по этому вопросу Международному валютному фонду (МВФ)⁶.

14. Поскольку кризис приобрел мировые масштабы, в 2008 и 2009 годах был проведен ряд международных конференций Организации Объединенных На-

⁴ Международная организация труда (2009 год), резолюция «Выход из кризиса: Глобальный пакт о рабочих местах», принятая Международной конференцией труда на ее девяносто восьмой сессии 19 июня 2009 года (ISBN 978-92-2-120671-2).

⁵ См. Ravallion, Martin “The crisis and the world’s poorest”, *Development Outreach*, World Bank Institute, December 2009); и Vos and Sánchez (2009), “Impact of the global crisis on the achievement of the MDGs in Latin America”, Department for Economic and Social Affairs working paper No. 74 (ST/ESA/2009/DWP/74).

⁶ См. Декларацию саммита по финансовым рынкам и мировой экономике, принятую 15 ноября 2008 года в Вашингтоне, округ Колумбия; План действий по выходу из глобального финансового кризиса, принятый 2 апреля 2009 года на Лондонском саммите; а также Заявление руководителей, принятое на проходившем 24 и 25 сентября 2009 года Питтсбургском саммите.

ций, включая конференцию Международной организации труда (МОТ), а также состоялось несколько саммитов Группы двадцати (в Вашингтоне, округ Колумбия, и Питтсбурге, Соединенные Штаты, и в Лондоне). Были приняты решения о проведении последующих встреч в 2010 и 2011 годах в Нью-Йорке, Республике Корея и во Франции. Был принят ряд деклараций, посвященных борьбе с протекционизмом в международной торговле, защите рабочих мест и созданию систем раннего предупреждения или контроля под эгидой Организации Объединенных Наций для недопущения повторения аналогичных кризисов в будущем⁷.

15. В разных странах был принят ряд внутренних мер по нескольким направлениям. Во-первых, для недопущения дальнейшего разрушения финансового сектора были созданы механизмы страхования вкладов на сберегательных счетах в целях защиты населения и предотвращения финансовой паники и массового изъятия вкладов; были произведены вливания государственных средств в капитал крупных банков и других посредников в целях предотвращения банкротств; а также было начато изучение недостатков системы финансового регулирования для ее последующего реформирования. Во-вторых, для стимулирования совокупного спроса и предотвращения дальнейшего углубления рецессии была начата реализация программ расходования государственных средств, в том числе на основе осуществления запланированных инвестиций, в частности в обеспечение функционирования и модернизацию учебных заведений, природоохранную инфраструктуру и инфраструктуру энергетики и в науку и технику в целях повышения конкурентоспособности. В-третьих, в отдельных странах была оказана поддержка таким отечественным отраслям, относимым к числу стратегических ввиду их вклада в обеспечение занятости или развитие инновационной деятельности, как автомобильная промышленность. В-четвертых, была осуществлена интервенция на открытых кредитно-денежных и валютных рынках для предотвращения возникновения спекулятивных пузырей и поддержания стабильности процентных ставок и валютных курсов. В некоторых случаях порядок принятия таких мер вызывает обеспокоенность общественности по поводу отсутствия транспарентности, и раздаются призывы к соблюдению принципа справедливости при принятии комплексных мер стимулирования. В других случаях высказываются сомнения в обоснованности существования такой политики, например в обоснованности поддержки стратегических отраслей, поскольку это влечет за собой протекционизм, что может иметь негативные последствия для международной торговой системы.

16. В начале 2010 года несколько ключевых экономических показателей указывали на то, что в отдельных развитых странах наихудший этап кризиса, вероятно, уже пройден и что скоро в этих странах может начаться медленное и постепенное оживление экономики. Вместе с тем по-прежнему имеется значи-

⁷ См. Международная организация труда, резолюция «Выход из кризиса: глобальный пакт о рабочих местах», принятая Международной конференцией труда на ее девяносто восьмой сессии 19 июня 2009 года (ISBN 978-92-2-120671-2); *World Economic Situation and Prospects 2010: Global Outlook*, пресс-релиз, имеющийся на сайте www.un.org/esa/policy/wess/wesp/; а также следующие заявления Группы двадцати: Декларацию саммита Группы двадцати по финансовым рынкам и мировой экономике, принятую 15 ноября 2008 года в Вашингтоне, округ Колумбия; План действий по выходу из глобального финансового кризиса, принятый 2 апреля 2009 года на Лондонском саммите; и Заявление руководителей, принятое на проходившем 24 и 25 сентября 2009 года Питтсбургском саммите.

тельная неопределенность в том, что касается устойчивости начинающегося оживления. В остальных сегментах мировой экономики, особенно в развивающихся странах, снижение темпов роста продолжается⁸.

III. Трудные задачи, имеющие непосредственное отношение к государственному управлению

17. В настоящем разделе описывается комплекс связанных с кризисом трудных задач в области государственного управления, которые, будучи общими для многих стран, несомненно, различаются для них по степени приоритетности. Эти задачи были определены на основе проведенных Секретариатом консультаций со всеми членами Комитета, и основное внимание уделено тем проблемам, на которые они указывали наиболее часто. По каждой задаче приводится краткое описание и перечисляются связанные с ней конкретные вопросы для возможного обсуждения членами Комитета в ходе его девятой сессии. Хотя на практике многие из этих трудных задач взаимосвязаны, вследствие чего для их решения на всеобъемлющей основе требуется применять системный подход, для целей ясности и простоты каждая конкретная задача описывается отдельно.

18. В ходе своих обсуждений члены Комитета вполне могут расширить этот ограниченный перечень, добавив в него другие вопросы, которые, возможно, приобрели актуальность и могут также сделать обсуждения более полезными за счет дополнительного рассмотрения аспектов взаимосвязанности отдельных трудных задач, кратко описываемых в настоящем разделе. Точно так же они могут внести вклад в международный диалог, представив конкретные примеры того, каким образом отдельные страны, положение в которых им хорошо известно, действуют или планируют действовать для решения этих трудных задач.

Осуществление руководства

19. Нынешний кризис очевидно является следствием просчетов в регулировании. Правительствам необходимо предпринять шаги для укрепления пруденциального регулирования финансового сектора с охватом как банков, так и небанковских финансовых учреждений. В связи с этим потребуются значительный потенциал в плане как людских ресурсов, так и сбора информации.

20. В целях преодоления нынешнего кризиса и создания условий для оживления экономики потребуются, чтобы компетентные государственные органы приняли конкретные меры. Главам правительств и министрам будет необходимо доводить до сведения общественности:

- а) точную оценку кризиса в их странах;
- б) информацию, полностью объясняющую выбор комплекса государственных стратегий и мер вмешательства, которые будут использоваться, и их ожидаемые результаты;

⁸ *World Economic Situation and Prospects: Update as of mid-2009*, имеется на сайте www.un.org/esa/policy/wess/wesp.

c) своевременную и достоверную информацию о ходе осуществления стратегий и динамике ключевых социально-экономических и финансовых показателей, представляя ее таким образом, чтобы способствовать формированию более обоснованных и реалистичных ожиданий относительно сроков и масштабов проявления последствий кризиса;

d) рекомендации относительно типов мер, которые могут предприниматься частным сектором, организованным гражданским обществом и домашними хозяйствами для того, чтобы пережить кризисный период, и информацию, объясняющую, каким образом государственная политика способствует уменьшению негативных последствий кризиса для них и для наиболее неблагоприятных групп общества.

21. Действуя таким образом, главы правительств и министры столкнутся с трудной задачей реально убедить огромное число заинтересованных сторон в том, что в связи с кризисом принимаются надлежащие меры и что правительство держит ситуацию под контролем. Это имеет основополагающее значение для сохранения доверия к государственной политике и обеспечения ее поддержки. Задача становится еще более трудной, когда политика воспринимается как сопряженная со значительными издержками и несправедливая, даже если ее проведение в жизнь может быть абсолютно необходимым для оживления экономики и восстановления устойчивого роста. Успешность (или несостоятельность) усилий государственных должностных лиц в этой связи может помочь сохранить или повысить (либо снизить) уровень популярности предпринимаемых правительством действий среди избирателей и населения в целом. Это, в свою очередь, может повлиять на принятие решений относительно вариантов государственной политики и одновременно с этим отразиться на сроках проведения такой политики в жизнь и на ее эффективности.

22. Путем распространения достаточной информации о принятой на вооружение политике государственные руководители могут также способствовать утверждению мнения о том, что кризис, возможно, не будет столь глубоким и длительным, как ожидалось, в целях снижения экономических и социальных издержек рецессии. Для этого руководителям следует представлять такую информацию, которая побуждала бы фирмы и домашние хозяйства к рациональному поведению и отказу от принятия таких чрезмерно радикальных мер, как сокращение расходов, увольнение работников, осуществление спекулятивных операций с иностранной валютой и т.п., которые в свою очередь сделали бы кризис более глубоким и затяжным.

23. Более того, неизбежно, что для отдельных домашних хозяйств, фирм и общин в различных географических районах последствия будут не одинаковыми, а разными с точки зрения характера и остроты их проявлений. Одним словом, хотя для большинства заинтересованных сторон кризис обернется потерями, некоторые из них потеряют больше, чем другие. Такая ситуация повлияет на политический баланс, и различные субъекты, как правило, будут использовать неодинаковые подходы к мобилизации усилий в целях оказания воздействия на принимаемые государством стратегические меры реагирования таким образом, чтобы они наилучшим образом отвечали их конкретным индивидуальным или групповым интересам. В этих условиях правильность государственной политики в целом, как правило, вызывает более серьезные споры, и перед государственными руководителями стоят деликатные и чрезвычайно важ-

ные задачи по выбору, согласованию и применению на практике тех вариантов политики, которые представляются более чем адекватными.

24. В таких обстоятельствах руководителям государственного сектора сложно действовать во благо всех групп населения, используя ту или иную долгосрочную концепцию. Решающее воздействие на разработку и осуществление государственной политики могут оказывать партийные, классовые или групповые интересы, либо идеологические подходы. Политические курсы варьируются в диапазоне от радикальных позиций, сторонники которых требуют полного изменения экономической стратегии или модели развития страны и перехода к иной — хотя и не четко определенной — альтернативной политике (например, одновременного существенного изменения торговой политики, функций государственного сектора, социальной политики и т.п.), до промежуточных позиций, сторонники которых стремятся повысить эффективность государственного вмешательства (усиление регулирования, создание систем раннего предупреждения, повышение транспарентности и т.п.), и по существу пассивных позиций, сторонники которых ожидают скорого оживления экономики под действием внешних факторов (установление того или иного нового экономического порядка, увеличение объема международной помощи в целях развития, восстановление спроса в результате роста, который начнется в более развитых странах, и т.п.).

25. В этом контексте члены Комитета, возможно, пожелают обсудить:

- тип руководства государственным и частным сектором, являющийся наиболее уместным в таких обстоятельствах;
- возможные направления изменения роли государственного управления для обеспечения государственному сектору возможности предвидеть и предотвращать кризисы;
- возможные направления укрепления потенциала в плане осуществления руководства в условиях кризиса;
- возможные направления оказания органами государственного управления помощи отдельным руководителям для обеспечения того, чтобы они наилучшим образом выполняли свои функции в этой связи.

Укрепление высших звеньев государственного управления для оперативного принятия скоординированных стратегических мер реагирования

26. Чтобы преодолеть нынешний кризис, во всех странах требуется принять тот или иной комплекс мер в рамках государственной политики, которые будут различаться в зависимости от специфики и положения стран. Как правило, пакет антикризисных мер в рамках государственной политики включает:

- а) налогово-бюджетные меры, например комплексные меры экономического стимулирования (увеличение государственных расходов или снижение налогов), ориентированные на предприятия и население и призванные частично компенсировать установившийся низкий спрос на товары и услуги, а также замедлить ухудшение макроэкономических показателей;

б) меры в рамках денежно-кредитной и валютной политики, призванные снизить процентные ставки как на внутреннем, так и на международном рынке и одновременно попытаться обеспечить установление валютного курса на таком уровне, который делает цены на предназначенные для внешнего рынка товары страны более конкурентоспособными;

с) меры социальной защиты и меры по созданию систем социальной помощи, ориентированные на уязвимые группы населения, особенно на малоимущих. В их число могут входить меры по оказанию помощи потерявшим работу (такие как страхование на случай безработицы, распространение информации о возможностях трудоустройства и помощь в переподготовке); государственные программы обеспечения уязвимых групп населения товарами и услугами первой необходимости; а также проекты, направленные на поощрение продолжения учащимися обучения и предотвращение ухудшения положения дел в области охраны здоровья матери и ребенка.

27. Для предотвращения кризисов в своих странах и для защиты экономики своих стран от кризисов в других странах правительствам необходимо укреплять меры регулирования финансового сектора, распространяющиеся на банки и небанковские финансовые учреждения, а также на движение капитала.

28. Поскольку нынешний кризис носит комплексный характер и для его преодоления требуются самые разные меры в рамках государственной политики, очень важным станет обеспечение согласованности проводимой политики. Разработкой и принятием комплексных мер экономического стимулирования и мер регулирования финансового сектора занимаются структуры, связанные с министерствами финансов. Разработкой и осуществлением политики в отношении сохранения занятости и улучшения условий труда с учетом концепции достойной работы, а также политики в области борьбы с нищетой и социальной защиты занимаются компетентные органы и структуры, ведающие вопросами труда и социального развития. Поддержка стратегическим отраслям и малым и средним предприятиям оказывается на основе политики, разрабатываемой министерствами экономики и торговли, и т.д. Как правило, эти органы и структуры, относящиеся к различным секторам государственного управления, имеют неодинаковые задачи и используют разные стратегические подходы. Поэтому согласованность политики должна обеспечиваться государственными руководителями за счет эффективного информационного обмена, выполнения надзорных функций и принятия мер в целях формирования консенсуса среди большого числа самых разных заинтересованных сторон, представляющих государственный и частный секторы и общество.

29. Более того, чтобы государственная политика в этих самых разных областях и конкретные практические меры вмешательства были более эффективными и результативными, потребуются горизонтальная координация между министерствами и другими структурами государственного сектора. Например, если осуществлением программ в интересах населения будут самостоятельно заниматься структуры каждого из секторов государственного управления, то людям будет сложнее пользоваться всеми предусматриваемыми этими программами выплатами, льготами и т.п., чем в случае использования более комплексных подходов. Кроме того, во многих случаях потребуются вертикальная координация, необходимость которой зависит от степени децентрализованности государственного управления в стране. Действительно, центральные органы госу-

дарственного управления, как правило, имеют более широкий доступ к государственным финансам, в то время как местные органы управления обычно более широко информированы о том, на какие именно цели следует выделять государственные средства для обеспечения оптимальной отдачи для местной экономики и населения. Таким образом, взаимодействие органов управления различных уровней может обеспечить использование преимуществ каждого из них в интересах общества. Вместе с тем в связи с такими подходами возникает ряд следующих трудных задач:

а) обеспечение подотчетности, которая может оказаться под угрозой, поскольку эффективность расходов по линии государственного бюджета в целом в значительной мере зависит от того, насколько результативно и добросовестно будут использовать государственные ресурсы многочисленные местные органы управления. В чрезвычайных обстоятельствах, подобных сложившимся в связи с нынешним кризисом и принятием комплексных стратегических мер по его преодолению, имеющегося институционального потенциала в плане осуществления надзора может оказаться недостаточно;

б) увязка приоритетов и эффективных правил, которая может оказаться недостаточной, поскольку координация не осуществляется автоматически, а зависит от большого числа факторов, включая обмен информацией, коммуникационную деятельность и наличие четко установленных приоритетов. Вместе с тем эффективной вертикальной координации и сотрудничеству иногда препятствует наличие конкурирующих политических программ и узкопартийных соображений;

с) поскольку органы государственного управления как на центральном, так и на местном уровнях могут не иметь достаточных возможностей для того, чтобы не только заниматься большим числом проблем, но и выделять и расходовать государственные ресурсы в чрезвычайно больших объемах, могут возникать задержки административного характера, снижающие эффективность совокупного спроса со стороны государственного сектора как фактора, стимулирующего оживление экономики.

30. С учетом вышесказанного, решающее значение для надлежащего принятия самостоятельно определенного странами комплекса стратегических мер и преодоления нынешнего кризиса с минимальными последствиями в как можно более короткие сроки имеет наличие в каждой стране эффективного потенциала управления в рамках государственного сектора в целом.

31. Кроме того, как для целей регулирования, так и для обеспечения эффективности комплексных антикризисных мер крайне необходима координация политики на международном уровне. Поэтому требуется укрепить глобальную координацию вопросов государственного управления и расширить координацию политики на международном уровне, и перед правительствами всех стран стоит трудная задача участия в разработке новых международных правил и институтов. Чрезвычайно важное значение для международной координации разработки и осуществления политики имеют международный диалог в рамках Организации Объединенных Наций (например, в ходе заседания Генеральной Ассамблеи, посвященного нынешнему кризису⁹) и несколько саммитов Группы

⁹ См. доклад Комиссии экспертов при Председателе Генеральной Ассамблеи по реформированию международной валютно-финансовой системы (имеется на сайте

двадцати, проведенных в 2008 и 2009 годах, а также другие встречи, уже запланированные на 2010 и 2011 годы.

32. В этом контексте члены Комитета, возможно, пожелают обсудить такие вопросы, как:

- В рамках каких направлений государственной политики наиболее целесообразно принимать меры для решения трудных задач, возникших в связи с нынешним кризисом?
- Возможность вынесения каких корректировок применительно к поступлениям и расходам государственного сектора следует рассмотреть не только для решения задач, стоящих на данном этапе, но и для более эффективного содействия обеспечению развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе?
- Какие факторы ограничивают возможности органов государственного управления в плане разработки и принятия необходимых стратегических мер и каковы пути устранения этих факторов?
- Какие меры, с учетом ограниченности возможностей, могут использовать органы государственного управления для определения степени приоритетности стоящих перед ними задач?

Транспарентность

33. Точное информирование общественности о ходе принятия комплексных антикризисных стратегических мер и о том, как используются средства государственного бюджета в целях стимулирования оживления экономики, крайне необходимо не только для обеспечения доверия со стороны населения, но и для сохранения поддержки пакета стратегических мер со стороны общественности и поддержания репутации государственных органов.

34. В частности, поскольку нынешний кризис приводит к значительному снижению объема доходов большей части населения, в большинстве стран широко высказывается обеспокоенность по поводу справедливости и эффективности использования государственных средств в контексте комплексных мер экономического стимулирования и других сопоставимых с ними мер (таких, как государственное вмешательство для спасения попавших в тяжелое положение финансовых посредников или стратегических отраслей, сталкивающихся с крупными финансовыми диспропорциями). Общественность требует справедливости; получаемые благодаря государственному вмешательству выгоды должны распределяться не только или в основном среди компаний, отдельных лиц или групп, имеющих особые связи с правительством, а среди всех, в частности среди наиболее нуждающихся. Недостаточная транспарентность в этом плане может а) подрывать доверие к отдельным государственным органам, правительству и государственным институтам в целом и лишать их политической поддержки, ставя тем самым под угрозу эффективность государственного вмешательства и создавая опасность возникновения политической нестабильности; б) вызвать значительное перераспределение богатства такими методами,

www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf) и прецедентиз *World Economic Situation and Prospects 2010: Global Outlook* (имеется на сайте www.un.org/esa/policy/wess/wesp).

которые не только несправедливы и, возможно, в некоторых случаях незаконны, но и благоприятствуют взяточничеству, противоречат принципу честной конкуренции и создают неправильные стимулы для повышения эффективности, развития инновационной деятельности и обеспечения конкурентоспособности в целом; а также с) приводить к сохранению застарелой практики и политических институтов, включая кооптацию, коррупцию и манипулирование государственной политикой отдельными отраслями или группами, что задерживает модернизацию государственных институтов и тормозит общее социально-экономическое и политическое развитие в долгосрочной перспективе.

35. В этом контексте члены Комитета, возможно, пожелают изучить возможность обсуждения таких вопросов, как:

- Каковы оптимальные направления пересмотра хартий государственной службы и кодексов поведения государственных служащих как в развитых, так и в развивающихся странах?
- Каким образом можно реально обеспечить электронизацию государственного управления для улучшения работы государственных органов и повышения эффективности и результативности государственного управления, а также транспарентности и подотчетности в этой области?
- Каким образом органы государственного управления могут использовать информационно-коммуникационные технологии для повышения транспарентности и эффективности государственных расходов, особенно расходов на принятие комплексных мер экономического стимулирования в условиях нынешнего кризиса, на центральном и местном уровнях?

Оказание государственных услуг

36. Поскольку кризис привел к сокращению поступлений и бюджетов текущих расходов предприятий коммунального хозяйства и государственных структур, все страны уделяют пристальное внимание вопросам оказания государственных услуг. Необходимо не только предотвратить уменьшение объема оказания таких услуг, но и обеспечить его расширение темпами, соответствующими демографическими и экономическими тенденциями. Озабоченность вызывает также тот факт, что в некоторых случаях государственные услуги могут стать менее доступными, особенно для неблагополучных групп населения, если будут повышены соответствующие расценки и тарифы в целях привлечения дополнительных поступлений в государственный бюджет. Кроме того, по мере снижения доходов вследствие кризиса и возможного повышения расценок и тарифов могут учащаться случаи просрочки платежей потребителями государственных услуг.

37. Все эти факторы создают угрозу возможных задержек на пути к достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, особенно в том, что касается обеспечения доступа к услугам по профессиональной подготовке, оказания поддержки предпринимателям и малым и средним предприятиям, услуг в области образования и здравоохранения и государственных услуг в интересах устойчивого развития.

38. Поэтому для решения указанных трудных задач чрезвычайно важно принять на вооружение надлежащие стратегии. Такие стратегии могли бы включать, в частности, повышение эффективности и сокращение издержек в госу-

дарственном секторе; расширение практики адресного субсидирования малоимущих, в том числе осуществление надлежащих программ, которые, несмотря на неизбежные трудности, обеспечивали бы целенаправленное оказание определенных видов государственных услуг наиболее нуждающимся; и определение возможных путей привлечения граждан к участию в усилиях по повышению эффективности их обслуживания.

39. Огромный вклад в осуществление таких стратегий могли бы внести подходы, предусматривающие электронизацию государственного управления. В частности, возможности облегчать оказание государственных услуг, особенно в отдаленных или малонаселенных районах, как в развитых, так и в развивающихся странах предоставляются благодаря использованию интернет-технологий и технологий мобильной связи¹⁰. С этой целью должны приниматься меры по содействию развитию инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий, расширению возможностей подключения к сетям и развитию сетевых услуг, для чего требуется усовершенствовать регулирование в целях привлечения частных инвестиций и поощрять налаживание эффективных партнерских связей между государственным и частным секторами. Вместе с тем необходимо стимулировать и спрос — за счет снижения расценок и тарифов на связанные с информационно-коммуникационными технологиями услуги на основе усиления конкуренции и укрепления регулирования. Вместе с тем, для использования таких потенциальных возможностей будет необходимо совершенствовать информационное наполнение, развивать соответствующие навыки у должностных лиц в государственном секторе и повышать уровень компьютерной грамотности населения.

40. В этой связи члены Комитета, возможно, сочтут уместным обсудить следующие вопросы:

- Каким образом органы государственного управления могут обеспечить оказание и расширение государственных услуг в условиях нынешнего кризиса и каким образом можно задействовать граждан в этих целях?
- Каким образом многоуровневое руководство и децентрализация могут способствовать повышению эффективности оказания государственных услуг на местном уровне?
- Насколько реальным является в нынешних условиях увеличение объема государственных услуг, оказываемых с использованием информационно-коммуникационных технологий, в странах, относящихся к разным группам по уровню развития? Какие ключевые меры необходимо принять для достижения прогресса в этой связи?

Социальная и финансовая защита уязвимых групп

41. Кризис не затрагивает все социальные группы в равной степени. Помимо неодинаковости воздействия кризиса на уровень доходов, в большинстве стран существуют значительные различия в плане уязвимости, и отдельные группы подвергаются разным рискам. Например, для разных групп трудящихся неодинаковы риски потери работы (зависят от пола, квалификации, уровня образования, возраста, национальности, этнического происхождения и т.п.); для детей

¹⁰ United Nations, *E-Government Survey 2010: Leveraging e-Government at a Time of Financial and Economic Crisis* (еще не опубликованный документ).

из семей разных типов (семьи с одним родителем, расширенные семьи и т.п.) неодинаковы риски столкнуться с нищетой и недоеданием, прекращения учебы и потери доступа к услугам в области охраны здоровья; для городского и сельского населения неодинаковы риски возникновения трудностей вследствие прекращения предоставления отдельных видов государственных услуг и т.д.

42. Таким образом, основополагающая проблема реального отсутствия доступа к широкому ассортименту товаров и услуг, с которой сталкиваются крупные неблагополучные группы населения во многих странах, усугубляется более высокой неопределенностью относительно условий жизни в будущем и возможностей для развития. Поэтому для сохранения равенства органам государственного управления будет необходимо создавать инновационные механизмы социальной защиты, включая системы всеобщей социальной защиты. В некоторых случаях выбор будет сделан в пользу разрозненного подхода к обеспечению защиты в случае потери работы, возникновения медицинских проблем, стихийных бедствий и защиты от других рисков с созданием отдельных систем и механизмов финансирования, часто ориентированных на разные группы. Вместе с тем директивные органы начинают все более широко осознавать преимущества общесистемных реформ, которые могут обеспечить всеобщую социальную защиту в рамках согласованной и целостной системы. Перспективные возможности в плане эффективного финансирования комплексных и справедливых систем открываются также при выборе в пользу финансирования за счет налоговых отчислений вместо финансирования за счет взносов участников. Кроме того, органы государственного управления, возможно, сочтут целесообразным продолжить внедрение информационно-коммуникационных технологий и привлекать граждан для разработки и обеспечения функционирования таких механизмов защиты, с тем чтобы расширить круг реально осуществимых и эффективных решений.

43. В этом контексте члены Комитета, возможно, пожелают обсудить следующие вопросы:

- Что требуется для осуществления ориентированных на интересы граждан стратегий и применения новаторских подходов в отношении социальной защиты?
- Как можно усовершенствовать системы социальной защиты для обеспечения гарантированного соблюдения норм в области питания и здравоохранения и образовательных стандартов применительно к группам населения с низким уровнем дохода?
- Как отражаются на социальной защите недостаточность руководства со стороны государственного сектора и как может способствовать улучшению положения межправительственная координация?
- Какие подходы — ориентация на отдельные группы или универсальный подход — были бы более оптимальными для стран, стремящихся укрепить социальную защиту? Какие соображения, касающиеся не только справедливости и эффективности политики, но и результативности работы органов государственного управления в плане обеспечения социальной защиты, следует учитывать в этой связи?

Регулирование финансового сектора

44. Нельзя упускать из виду тот факт, что изначальной причиной возникновения нынешнего кризиса являлись серьезные недостатки в регулировании деятельности финансовых посредников определенных типов и работе соответствующих регулирующих инстанций, в частности в некоторых развитых странах с рыночной экономикой. Хотя преодолеть нынешний кризис было бы возможно даже без изменений в этом отношении, правительствам не только необходимо укрепить регулирование и регулирующие инстанции для недопущения подобных кризисов в будущем, но и рассматривать эту задачу как моральный и политический императив.

45. Поскольку финансовые рынки и учреждения являются центральными элементами глобализации, для решения этой задачи крайне необходимо международное сотрудничество. Международный диалог, развитию которого способствуют Организация Объединенных Наций и Группа двадцати, имеет огромное значение в плане получения странами информации о том, как улучшить финансовое регулирование и обеспечить повышение роли органов, занимающихся финансовым регулированием, и международных финансовых учреждений.

46. Во многих странах укрепление органов регулирования может быть сопряжено с дополнительными трудными задачами, связанными с наращиванием потенциала, в частности для повышения профессионализма государственных должностных лиц и учреждений, отвечающих за финансовое регулирование и ведение международных переговоров.

47. Члены Комитета, возможно, пожелают обсудить в этом контексте следующие вопросы:

- Каковы трудные задачи по наращиванию потенциала в развивающихся странах, которые требуется решить для обеспечения более жесткого регулирования финансового сектора, и какой вклад может внести в этой связи международное сотрудничество?
- Какие уроки были извлечены из просчетов в регулировании, повлекших за собой нынешний кризис?
- Каким образом можно предотвращать кризисы в будущем на основе усиления контроля и создания той или иной системы раннего предупреждения?
- Каким образом можно обеспечить более полное соблюдение общественных интересов на основе реформирования системы регулирования и как можно избежать манипулирования регулируемыми органами? Какие формы участия граждан и меры по обеспечению транспарентности необходимо рассмотреть в этой связи?

IV. Возможности в области государственного управления, открывающиеся в связи с кризисом

48. Когда тому или иному кризису уделяется надлежащее внимание, он может стать мощным и эффективным стимулом для конструктивных преобразований.

Органам государственного управления следует использовать каждую возникающую в связи с кризисом трудную задачу как возможность для проведения ведущих к повышению благосостояния реформ. В настоящем разделе рассматриваются некоторые из этих возможностей и задач.

Возможность совершенствования и повышения эффективности государственного управления

49. Нынешние политические условия могут быть более благоприятными для проведения тех реформ государственного управления, которые обычно наталкиваются на сопротивление со стороны сторонников подходов к управлению, используемых исключительно в частном секторе. Нынешний кризис предоставляет органам государственного управления возможность переоценить и вновь утвердить свою роль в качестве гаранта законности и порядка во всех секторах (включая экономический и финансовые секторы), стабильности, мира и безопасности и достойного уровня жизни для большинства людей, обеспечиваемого за счет надлежащей социальной защиты и оказания государственных услуг на справедливой основе.

Возможность повышения привлекательности государственной службы и эффективности работы органов государственного управления

50. Покажет ли нынешний экономический кризис важность государственного управления и станет ли оно благодаря ему привлекательным как сфера профессиональной деятельности? Будет ли работа на государственной службе привлекательной для наиболее талантливых специалистов? Сейчас для университетских факультетов, институтов по развитию управления и таких занимающихся кадровыми вопросами структур государственного сектора, как министерства, отвечающие за государственное управление, и комиссии по вопросам государственной службы, возникла возможность пересмотреть процедуры набора на работу и привлечь внимание к пользе, которую государственная служба приносит людям. Чтобы государственное управление стало более эффективной движущей силой развития, на государственную службу должны привлекаться лучшие кадры.

Возможность сосредоточить внимание на текущих и, в первую очередь, на будущих потребностях

51. На данном этапе акцент должен делаться на наращивание потенциала государственного управления в плане прогнозирования и предотвращения или, по крайней мере, регулирования финансово-экономических и других кризисов. Акцент также должен делаться на подготовке государственных служащих, которые уже сегодня способны решать задачи завтрашнего дня. Кроме того, возможности органов государственного управления должны быть укреплены за счет расширения сбора данных и совершенствования статистических систем, которые во многих случаях связаны с системами мониторинга. Помимо этого должна быть повышена квалификация государственных служащих, с тем чтобы они могли адекватно оценивать ранние признаки возможного кризиса и своевременно принимать решения и действовать с учетом этих признаков. Потребности, которые призваны удовлетворять органы государственного управления, должны оцениваться не только исходя из соображений сегодняшнего дня, но и,

в первую очередь, с учетом многолетней перспективы, т.е. в целях подготовки на случай любых кризисов.

Возможность создания новых органов государственного управления и определения новых методов работы

52. Одно из последствий кризиса для государственного управления связано с созданием новых учреждений. Например, в Соединенных Штатах была создана Комиссия по обеспечению подотчетности и прозрачности в контексте оздоровления экономики¹¹. Этот новый орган начал непосредственно осуществлять свою работу, не используя традиционные для сферы государственного управления бюрократические методы. Вместо этого он сформировал более широкое объединение для решения проблем, исходя из принципа «коллективный ум сильнее индивидуального», и в течение недели проводил диалог в режиме онлайн, посвященный вопросам использования информационно-коммуникационных технологий в контексте оздоровления экономики, с тем чтобы дать правительству возможность ознакомиться с мнениями гораздо более крупной и разнородной по составу группы производителей, пользователей и ведущих разработчиков информационно-коммуникационных технологий¹². Нынешняя администрация Соединенных Штатов действует исходя из того, что, как это прозвучало в выступлении президента Барака Обамы, в котором он выразил согласие баллотироваться в президенты от Демократической партии, вызовам XXI века невозможно противостоять силами бюрократии XX века.

53. Члены Комитета, возможно, проявят интерес к рассмотрению следующих вопросов:

- Поскольку государственное управление нуждается в непрерывной модернизации, какую роль могут сыграть условия нынешнего кризиса для ускорения преобразований?
- Какие аспекты государственного управления более всего нуждаются в обновлении?
- Каковы наиболее привлекательные возможности достижения этой цели, открывающиеся в связи с кризисом?

Совершенствование систем закупок

54. Для снижения объема инвестиций и текущих расходов государственного сектора в целях высвобождения за счет этого государственных ресурсов для других целей, что влечет за собой дополнительные социально-экономические выгоды для населения, государственным органам часто необходимо приобретать вводимые ресурсы по более конкурентоспособным и низким ценам, при-

¹¹ Инициатором ее создания на основе Закона Соединенных Штатов об оздоровлении национальной экономики и реинвестировании в нее 2009 года стал Барак Обама после вступления в должность президента. В состав Комиссии входят председатель и 10 генеральных инспекторов, и ей поручено осуществлять контроль за всеми средствами, выделенными в соответствии с упомянутым законом, для обеспечения использования этих средств таким образом, чтобы это соответствовало целям оздоровления экономики и создания рабочих мест, и одновременно на транспарентной основе информировать общественность о ходе достижения этих целей.

¹² См. www.napawash.org/recoverydialogue/overview.pdf.

влекать внешних подрядчиков для оказания части или всех государственных услуг конкретных видов или участвовать в тех или иных партнерских объединениях государственного и частного секторов, создаваемых для оказания инфраструктурных и государственных услуг. Вместе с тем, в некоторых случаях коррумпированность должностных лиц органов государственного управления или манипулирование регулирующими органами со стороны отраслей или фирм, которым выгодны устаревшие правила осуществления закупочной деятельности или заключения государственных контрактов, создают препятствия на пути реформ.

55. Хотя такие вопросы, как правило, не вызывают большой озабоченности у значительной части населения, жесткая ограниченность средств государственных бюджетов, ставшая следствием кризиса, действительно создает для правительств более благоприятные условия в плане мобилизации поддержки гражданами реформ в области регулирования государственных закупок.

56. Члены Комитета, возможно, пожелают обсудить такие вопросы, как:

- Какие подходы к модернизации систем регулирования государственных закупок начали использовать правительства в различных странах?
- Какова оптимальная практика привлечения граждан к участию в контроле за государственными закупками?
- Каким образом правительства могут использовать основанные на информационно-коммуникационных технологиях инструменты для повышения транспарентности и эффективности государственных закупок?

Повышение эффективности систем государственного управления, в частности режимов налогово-бюджетного регулирования

57. Страны также иногда сталкиваются с факторами, препятствующими замене существующих внутренних структур и процедур новыми и более эффективными. Например, определенные бюрократические круги воздерживаются от поддержки участия в профессиональной подготовке в целях получения новых навыков, позволяющих использовать более эффективные методы управления, опасаясь, что административная модернизация повлечет за собой сокращение численности государственных служащих.

58. В сложившихся под влиянием нынешнего кризиса условиях правительства могут получить поддержку со стороны более широких групп населения в своих усилиях по продолжению модернизации отдельных секторов сферы государственного управления, с тем чтобы:

- a) снизить затраты на оказание государственных услуг и сделать их более доступными по ценам для граждан;
- b) реорганизовать неэффективные государственные предприятия и внедрить новые технологии для повышения производительности труда в государственном секторе и содействия обеспечению роста без ущерба для окружающей среды;
- c) укрепить руководство государственным сектором, в частности для обеспечения большей согласованности и скоординированности его функционирования.

59. Для достижения этих целей могут приниматься различные меры. Вместе с тем представляется, что отдельные направления действий открывают значительные возможности для большого числа стран. Одной из имеющихся возможностей в этой связи является совершенствование систем электронного правительства. Внедрение информационно-коммуникационных технологий может позволить обеспечить более непосредственное участие граждан в усилиях по повышению эффективности разработки и осуществления стратегий и контроля за их реализацией, в том числе с использованием механизмов социальных сетей. Внедрение этих технологий может принести ряд выгод очень большим группам населения и частному сектору благодаря:

- a) ускорению административных процедур, что приведет к сокращению для отдельных граждан или фирм сроков получения конкретных государственных услуг и тем самым снизит для них реальные затраты и издержки неиспользованных возможностей;
- b) расширению охвата государственными услугами отдельных видов, облегчению доступа к ним гражданам, проживающим в относительно отдаленных или малонаселенных районах, и обеспечению большей доступности этих услуг по ценам за счет снижения транспортных и других сопутствующих расходов пользователей;
- c) повышению качества работы государственного сектора за счет, в частности, снижения числа человеческих ошибок отдельных видов, облегчение хранения и поиска информации и повышения транспарентности в целях уменьшения масштабов коррупции.

60. Результаты периодически проводимого Секретариатом обследования по вопросам электронизации государственного управления показывают, что инструменты электронизации государственного управления используются в беспрецедентном порядке как одно из средств мобилизации поддержки стратегиям смягчения и преодоления последствий кризиса, т.е. для распространения ясной и конкретной информации о мерах реагирования на кризис, доведения до сведения граждан и предприятий актуальной для них и требующейся им информации и для налаживания обратной связи с гражданами по вопросам альтернативных вариантов борьбы с экономическим спадом. В целом инструменты электронного правительства призваны обеспечивать ускорение работы и решение комплексных вопросов, что делает их вполне пригодным для использования в целях финансового мониторинга и регулирования. Кроме того, все больше фактов свидетельствуют о том, что обеспечение транспарентности — и использование инструментов электронизации государственного управления для содействия ее обеспечению — является одной из стратегий, в рамках которой требующиеся начальные инвестиции быстро и в значительной мере окупаются за счет роста экономии и укрепления доверия со стороны общественности¹⁰.

61. В этом контексте члены Комитета могли бы рассмотреть возможность обсуждения следующих вопросов:

- Какую поддержку может оказать Секретариат в целях повышения готовности к электронизации государственного управления, в частности в развивающихся странах?
- Каким образом независимые надзорные органы могут повысить эффективность государственного управления?

- Каким образом правительства могут повысить эффективность мониторинга финансовых операций в глобальном масштабе для предотвращения кризисов в будущем?

Перенаправление государственных расходов и инвестиций на цели решения долгосрочных приоритетных задач в области развития

62. В результате нынешнего кризиса большинство стран увеличили государственные расходы и инвестиции, с тем чтобы повысить совокупный спрос, ограничить глубину спада и ускорить оживление экономики. Некоторые экономические обозреватели называют этот подход возвращением к кейнсианской, или предусматривающей стимулирование спроса, макроэкономической политике, в отличие от экономической политики, предусматривающей стимулирование предложения. Однако использование такой терминологии приводит к возникновению ложного впечатления о том, что эти два подхода вступают в коренное противоречие друг с другом, в то время как на деле оба они могут быть совместимыми, как об этом наглядно свидетельствуют опыт и практика налогово-бюджетной политики в ряде стран.

63. Действительно, ряд стран в рамках принимаемых ими комплексных мер экономического стимулирования сделали выбор в пользу осуществления государственных инвестиционных программ, призванных наращивать человеческий, физический или экологический капитал. Вкладывая дополнительные средства в свою экономику в краткосрочной и среднесрочной перспективах, они одновременно укрепляют фундамент для повышения конкурентоспособности и обеспечения устойчивого, всеобщего и справедливого роста в долгосрочной перспективе. Инвестиционные программы такого рода направлены, в частности, на:

a) создание или совершенствование инфраструктуры для производства энергии с использованием технологий, позволяющих снизить выбросы углеродных соединений и способствующих смягчению проблемы изменения глобального климата и обеспечению более устойчивого развития;

b) создание объектов инфраструктуры в таких секторах, как водоснабжение и санитария и жилищное строительство, для маргинализированных или малоимущих групп в сельских или городских районах, с тем чтобы сделать экономическое положение этих групп менее тяжелым и отчасти улучшить плохие социально-бытовые условия их жизни;

c) расширение предоставления услуг в области образования и здравоохранения, а также услуг в области профессиональной подготовки, способствуя тем самым удовлетворению текущих потребностей малоимущих и уязвимых групп при одновременном наращивании их человеческого капитала и создании более благоприятных условий для инклюзивного и справедливого развития;

d) выделение средств для финансирования научно-технических исследований и опытно-конструкторских разработок или для технической и административной модернизации, особенно малых и средних предприятий, в целях повышения их конкурентоспособности и укрепления тем самым этого крупного компонента производственной базы экономики, на долю которого приходится наибольшее число рабочих мест, включая значительную часть работающих женщин.

64. Следует отметить, что такое разумное расходование средств органами государственного управления не только помогает оживлению экономики и снижает социальные издержки кризиса, но и способствует на глобальном уровне достижению основных, согласованных международным сообществом целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия.

65. Условия, созданные нынешним кризисом, могут открыть новые возможности для продвижения на пути к созданию более совершенной архитектуры международной системы финансирования развития и для укрепления партнерских связей в соответствии с положениями Монтеррейского консенсуса. В этих условиях может также оказаться возможным ускорить модернизацию занимающихся вопросами международной помощи учреждений как в странах-донорах, так и в получающих помощь странах, с тем чтобы удовлетворить дополнительные требования, связанные, с одной стороны, с достижением согласованных на международном уровне целевых показателей объема помощи и более строгим соблюдением принципа справедливости при выделении помощи, и, с другой стороны, с повышением транспарентности, подотчетности и результативности в рамках финансируемых за счет помощи программ.

66. В этом контексте члены Комитета, возможно, пожелают обсудить следующие вопросы:

- Какие имеются хорошие примеры комплексных мер экономического стимулирования, которые могут помочь продвижению вперед по пути к достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других согласованных на международном уровне целей в области развития?
- Каким образом повышению эффективности государственных расходов может способствовать гендерный анализ?
- Каким образом можно сохранить объем государственных расходов на том же уровне после поэтапного свертывания осуществления комплексных мер экономического стимулирования, с тем чтобы ускорить продвижение по пути к обеспечению устойчивого, всеобщего и справедливого роста?
- Почему таким расходам не уделялось сопоставимое по степени приоритетности внимание в прошлом, прежде чем потребовалось принимать комплексные меры экономического стимулирования?

Реструктуризация или перенос сроков погашения государственного долга и приоритетность задачи не допустить снижения уровня занятости, особенно в бедных странах

67. Обслуживание задолженности является тяжелым бременем для большого числа стран. На долю выплат в счет погашения капитальной части долга и процентных платежей может приходиться значительная часть поступлений и расходов государственного сектора, что заметно ограничивает объем государственных расходов, необходимых в рамках комплексных мер экономического стимулирования. Поэтому на международных форумах был выдвинут ряд предложений, направленных на установление временного моратория на платежи в счет обслуживания задолженности для наименее развитых стран. Одновременно с этим в рамках Международной организации труда был заключен глобальный пакт, призванный обеспечить сохранение занятости и расширить

возможности в плане получения достойной работы⁴. Это дополняет другие международные усилия, в частности прилагаемые Группой двадцати, по противодействию оказываемому на правительства давлению с целью установить протекционистские режимы во внешней торговле (рассматривающиеся в качестве подходящего средства для сохранения занятости), что нанесло бы дополнительный ущерб международным торговым потокам, вызвав контрпродуктивные последствия в форме еще большего снижения глобального спроса, которое бы пагубно сказалось на занятости во всех странах.

68. В этом контексте члены Комитета, возможно, пожелают обсудить следующие вопросы:

- Были ли предприняты на международном уровне усилия достаточно эффективными?
- Что необходимо для обеспечения того, чтобы правительства различных стран могли взять на себя более активную руководящую роль на национальном уровне в целях недопущения снижения уровня занятости и содействия расширению возможностей в плане получения достойной работы?
- Как должна соотноситься степень приоритетности цели переноса сроков погашения задолженности и цели проведения реформы государственного сектора в программах действий различных стран, нацеленных на оживление экономики и обеспечения долгосрочного роста?

V. Заключительные соображения

69. Несмотря на наличие ряда показателей, которые, хоть и в значительной мере неубедительно, все же свидетельствуют о том, что худший этап кризиса в некоторых развитых странах может приближаться к концу и что постепенно начнется экономическое оживление, необходимо отметить, что эти тенденции только зарождаются и прослеживаются лишь в небольшом числе стран. Развивающиеся страны будут продолжать ощущать на себе последствия кризиса на протяжении более длительного периода. Это ожидается в силу нескольких причин, включая масштабы наблюдающегося ухудшения конъюнктуры в мировой экономике, постепенное свертывание осуществления комплексных мер экономического стимулирования в странах с более крупной экономикой и медленные темпы оживления экономики в ведущих в экономическом отношении странах (вследствие наличия неиспользуемых производственных мощностей и сохраняющегося пессимизма в оценке перспектив)¹³. Поэтому органам государственного управления во всех странах надлежит продолжать изучение путей адаптации и трансформации в стремлении превратить свою деятельность в более эффективный фактор обеспечения оживления экономики и долгосрочного развития.

¹³ Stiglitz, Joseph (2009), "The current economic crisis and lessons for economic theory", *Eastern Economic Journal*, No. 35, and "The imperative of improved global economic coordination", *Development Outreach*, World Bank Institute, December 2009; *World Economic Situation and Prospects: Update as of Mid-2009*, available at www.un.org/esa/policy/wess/wesp; а также Lin, Justin Yifu, "Policy responses to the global economic crisis", *Development Outreach*, World Bank Institute, December 2009.

70. Быстрое распространение нынешнего кризиса продемонстрировало, что взаимосвязанность экономик стран во всем мире достигла довольно высокой степени, укрепляя тенденции в направлении глобализации. Поэтому необходимо продолжать международный диалог в целях углубления координации политики для содействия экономическому оживлению, укрепления систем раннего предупреждения относительно возможных в будущем кризисов и оказания странам, в первую очередь развивающимся, помощи в совершенствовании государственного/финансового регулирования при одновременно проведении крайне необходимых реформ международными финансовыми учреждениями.

71. В этом контексте Комитет может продолжать в предстоящие годы представлять для Экономического и Социального Совета и глобального диалога по вопросам политики соответствующие материалы по вопросам, сходным с рассмотренными в настоящей записке.

Библиография

- Группа двадцати (2008 год), Декларация саммита по финансовым рынкам и мировой экономике, принятая 15 ноября 2008 года в Вашингтоне, округ Колумбия.
- Группа двадцати (2009 год), План действий по выходу из глобального финансового кризиса, принятый 2 апреля 2009 года на Лондонском саммите.
- Группа двадцати (2009), Заявление руководителей, принятое на Питсбургском саммите, проходившем 24 и 25 сентября 2009 года.
- Международная организация труда (2009 год), резолюция «Выход из кризиса: глобальный пакт о рабочих местах», принятая Международной конференцией труда на ее девяносто восьмой сессии 19 июня 2009 года (ISBN 978-92-2-120671-2).
- Lin, Justin Yifu (2009), “Policy responses to the global economic crisis”, *Development Outreach*, World Bank Institute, December 2009.
- Ravallion, Martin (2009), “The crisis and the world’s poorest”, *Development Outreach*, World Bank Institute, December 2009.
- Stiglitz, Joseph (2009), “The current economic crisis and lessons for economic theory”, *Eastern Economic Journal*, No. 35.
- Stiglitz, Joseph (2009). “The imperative of improved global economic coordination”, *Development Outreach*, World Bank Institute, December 2009.
- Организация Объединенных Наций (2009 год), доклад Комиссии экспертов при Председателе Генеральной Ассамблеи по реформированию международной валютно-финансовой системы, сентябрь 2009 года.
- United Nations (2009), *World Economic Situation and Prospects 2009*, (United Nations publication, Sales No. E.09.II.C.2)
- Организация Объединенных Наций (2009 год), доклад Генерального секретаря по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития (A/CONF.214/4).
- United Nations (2009), *World Economic Situation and Prospects: Update as of Mid-2009* (имеется на сайте www.un.org/esa/policy/wess/wesp).
- United Nations (2009), *World Economic Situation and Prospects 2010: Global Outlook*, пресс-релиз (имеется на сайте www.un.org/esa/policy/wess/wesp).
- Организация Объединенных Наций (2009 год), Итоговый документ Конференции по вопросу о мировом финансово-экономическом кризисе и его последствиях для развития (резолюция 63/303 Генеральной Ассамблеи, приложение).
- Vos, Robert, and Sánchez Marco (2009), “Impact of the global crisis on the achievement of the MDGs in Latin America”, Department for Economic and Social Affairs working paper No. 74 (ST/ESA/2009/DWP/74).