

**Комитет экспертов по государственному
управлению****Первая сессия**

Нью-Йорк, 22–26 июля

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Расширение возможностей государственного
управления в целях осуществления Декларации
тысячелетия Организации Объединенных Наций****Ключевая роль государственного управления и
принципа благого управления в осуществлении
Декларации тысячелетия Организации Объединенных
Наций: развитие институционального потенциала****Доклад Секретариата***Резюме*

Эффективная система государственного управления, а также благое управление в целом призваны сыграть ключевую роль в осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Совершенствование и реформирование систем и органов управления, включая укрепление потенциала государственного сектора, имеют решающее значение для смягчения проблемы нищеты, обеспечения преимуществ глобализации для всех, расширения участия граждан на всех уровнях управления, охраны окружающей среды, содействия устойчивому развитию и предотвращения и регулирования насильственных конфликтов. Несмотря на прогресс, достигнутый многими странами в области построения демократических институтов и защиты прав человека, демократии в некоторых регионах мира по-прежнему неустойчивы, а их институты слишком слабы для обеспечения эффективного управления. В свете вышесказанного цель настоящего доклада состоит в рассмотрении приоритетных вопросов и представлении стратегических и программных рекомендаций по развитию институционального потенциала, с уделением особого внимания институтам законодательной и судебной власти, центральным органам управления,

* E/C.16/2002/1.

управлению государственным сектором и его модернизации, местным органам управления и децентрализации, участию общественности и партнерским отношениям, а также институциональным инструментам обеспечения мира и безопасности. Внимание уделяется также необходимости укреплять развитие институционального потенциала в целях удовлетворения особых потребностей Африки.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций как новая парадигма развития	1–11	4
II. Укрепление институтов демократического и эффективного государства	12–40	6
A. Институты законодательной власти	13–17	7
B. Институты судебной власти.	18–19	8
C. Центральные органы управления	20–23	8
D. Управление государственным сектором и его модернизация	24–28	10
E. Децентрализация и местные органы управления.	29–31	11
F. Участие общественности и партнерские отношения	32–34	11
G. Институциональные инструменты обеспечения мира и безопасности	35–40	12
III. Поддержка развития институционального потенциала в целях удовлетворения особых потребностей Африки	41–42	14
IV. Рекомендации	43	14

I. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций как новая парадигма развития

1. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций заключено видение мира в XXI веке, видение мирного, процветающего и справедливого мира, в котором подтверждаются цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций. В Декларации отражена приверженность государств-членов обеспечению мира, безопасности и разоружения; содействию развитию и искоренению нищеты; охране нашей общей окружающей среды; упрочению прав человека, демократии и благого управления; защите уязвимых; и удовлетворению особых потребностей Африки. Через Декларацию главы государств и правительств подчеркивают, что как руководители они несут коллективную ответственность за утверждение принципов человеческого достоинства, равенства и справедливости на национальном и глобальном уровнях. В то же время они признают необходимость осуществления конкретных усилий для защиты наиболее уязвимых. В Декларации подчеркивается, что одной из главных задач нашего времени является обеспечение того, чтобы глобализация стала позитивным фактором для всех народов мира. Эта цель не может быть достигнута до тех пор, пока на глобальном уровне не будут предприниматься согласованные усилия по разработке и осуществлению политики и мер, направленных на обеспечение эффективной интеграции развивающихся стран и стран с переходной экономикой в мировое хозяйство. В Декларации далее подчеркивается необходимость укрепления Организации Объединенных Наций и ее превращения в более эффективный инструмент для решения всех этих первоочередных задач (см. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 29).

2. В докладе Генерального секретаря о плане осуществления Декларации (A/56/326) намечены возможные стратегии действий, направленные на достижение целей и выполнение обязательств, сформулированных на Саммите тысячелетия Генеральной Ассамблеи. В плане определены 53 цели в области развития, в том числе

18 конкретных задач. С учетом опыта работы правительств, всей системы Организации Объединенных Наций, включая бреттон-вудские учреждения и Всемирную торговую организацию, межправительственных организаций, международных организаций, региональных организаций и гражданского общества в плане рекомендуются пути продвижения вперед и описывается наилучшая практика, которая могла бы содействовать достижению ключевых целей и выполнению основных задач Декларации. Путем освещения конкретных вопросов, стратегий, задач и показателей в плане намечены принципы, которыми должны руководствоваться в своих действиях государства-члены, граждане, общины, регионы и международные организации.

3. Как указано в плане, исключительно важно, чтобы цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, стали национальными целями и чтобы они использовались для усиления согласованности и последовательности национальной политики и программ (см. A/56/326, пункт 81). Ключевая роль благого управления в достижении вышеупомянутых целей прослеживается, прямо или косвенно, по всему тексту как Декларации, так и плана ее осуществления. Однако, говоря об управлении, следует пользоваться наиболее широким из возможных определений, который выходит далеко за рамки применяемого в некоторых случаях узкого толкования «политического» управления. В действительности, понятие управления охватывает осуществление не только политических, но и экономических и административных полномочий в процессе управления делами страны на всех уровнях. Сфера применения этого понятия не ограничивается государством и распространяется также на частный сектор и общественные организации. В таком виде понятие управления означает способность руководить экономикой, мобилизовать ресурсы, обеспечивать определенную степень социальной справедливости, содействовать созданию благоприятных условий для развития личной инициативы и обеспечивать мир и безопасность.

4. Анализируя роль благого управления в деле осуществления Декларации, необходимо сосредоточить внимание на таких видах потенциала, составляющих фундамент системы

управления, как институциональный потенциал, потенциал в области разработки политики, административный/управленческий потенциал, развитие людских ресурсов и надлежащая техническая оснащенность. Один из главных выводов, который можно сделать на основе Декларации и ее целей, заключается в том, что первостепенным фактором ее успешного осуществления является наличие государственного потенциала в вышеупомянутых областях. Можно утверждать, что эффективная демократическая форма правления и действенная система государственного управления относятся к числу наиболее важных факторов содействия реализации программы национального развития страны. Действительно, совершенствование и реформирование систем и органов управления, включая укрепление потенциала государственного сектора, имеют жизненно важное значение для решения ряда вопросов, таких, как смягчение проблемы нищеты, обеспечение преимуществ глобализации для всех, расширение участия граждан на всех уровнях управления, охрана окружающей среды, содействие устойчивому развитию и предотвращение и регулирование насильственных конфликтов. Как указано в Докладе тысячелетия (см. A/54/2000, пункт 15), задачи, с которыми мы сегодня сталкиваемся, государства в одиночку решить не в состоянии. На национальном уровне мы должны управлять лучше, а на международном уровне мы должны научиться управлять лучше сообща. Эффективно функционирующие государства существенно важны для решения обеих задач, а их способность решать эти задачи требует усиления.

5. Несмотря на актуальность систем и органов управления, они не смогут выполнить свою конечную задачу до тех пор, пока в основу их деятельности не будет положена согласованная система ценностей. Важно отметить, что Декларация служит примером существенного переноса акцента в системе ценностей, поскольку в ней подтверждается необходимость развития и упрочения демократической формы правления как на национальном, так и на международном уровне. Декларация рекомендует каждому, особенно тем, кто наделен полномочиями определять направления государственной политики, руководствоваться в этом процессе системой ценностей, включающей свободу, равенство, солидарность, терпимость,

уважение к природе и общую ответственность. Эти ценности должны составлять основу деятельности правительства и гарантироваться верховенством права и независимой судебной властью. Демократия, обеспечивающая народу возможность для самовыражения и возлагающая на правительство ответственность за их действия, является, тем самым, необходимым условием достижения целей в области развития, намеченных в плане.

6. Хотя вера в определенные ценности весьма важна, политическая приверженность также имеет решающее значение для осуществления целей Декларации. Как подчеркнуто в плане, государствам надо продемонстрировать политическую волю к выполнению обязательств, которые уже взяты, и к осуществлению стратегий, которые уже разработаны. Эта воля требует принятия трудных решений и проведения смелых реформ во всех государствах и во всех областях политики — от сокращения потребления энергии до более транспарентного и подотчетного управления и перераспределения государственных ресурсов с целью их направления на проекты, которые приносят пользу самым нуждающимся, а не самым влиятельным группам в обществе (см. A/56/326, пункты 7 и 8). Имеется прямая связь между данной системой ценностей; политической волей к выполнению определенных задач и политической приверженностью достижению определенных целей; и получаемыми результатами.

7. На первом месте среди ценностей, провозглашенных в Декларации в качестве основополагающих в новом столетии, стоит свобода. Далее в Декларации она определена как свобода от голода, от страха насилия, от угнетения и несправедливости, от угрозы проживания на планете, которая будет испорчена деятельностью человека. В Декларации отражено обязательство глав государств и правительств избавить наши народы от бедствий войны, будь то внутри государств или между государствами, а также избавить наших братьев — мужчин, женщин и детей — от унижающей человеческое достоинство крайней нищеты (см. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункты 6, 8, 11 и 21).

8. С этой точки зрения свобода как ценность, лежащая в основе любой демократии, может включать и другие ценности, провозглашенные в

Декларации, либо в качестве правомочий и возможностей, либо в качестве прав и свобод. В частности:

а) равенство может рассматриваться как свобода от изолированности (особенно в случае женщин) или как право на выбор человеком такой жизни, которую он больше всего ценит;

б) солидарность (особенно в совместном несении бремени) может определяться как свобода от экономической и социальной несправедливости;

с) терпимость можно представить как право на уважение вероисповеданий человека, его культуры или языка;

д) уважение к природе можно охарактеризовать как право на жизнь в чистой окружающей среде или как свободу от страданий, вызванных деградацией окружающей среды;

е) общую ответственность можно приравнять к способности принимать активное участие в формировании будущего мира.

9. В Декларации говорится также о солидарности как ценности, являющейся средством справедливого распределения издержек и бремени в соответствии с принципами равенства и социальной справедливости, и указывается, что те, кто страдает или находится в наименее благоприятном положении, заслуживают помощи со стороны тех, кто находится в наиболее благоприятном положении (см. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 6). В литературе, посвященной вопросам развития, нередко говорится о трех видах солидарности: между людьми, между регионами и между поколениями. Важным аспектом солидарности является признание и уважение человеческого достоинства и творческого потенциала. Последнее предполагает, что индивидуумы признают ценность солидарности между людьми как средства обеспечения каждому человеку возможностей для полного раскрытия его творческого потенциала.

10. В свете вышесказанного и в качестве вклада в осуществление целей Декларации основное внимание в докладах Секретариата Организации Объединенных Наций, подготовленных для Комитета экспертов по государственному управлению, будет уделено изучению множества слагаемых, необходимых для налаживания благого

управления, и выработке рекомендаций по укреплению потенциала государственного сектора для осуществления целей развития, сформулированных в Декларации. Однако важно понимать, что для осуществления целей Декларации в отдельно взятых секторах, таких, как здравоохранение, ВИЧ/СПИД, регулирование и предотвращение конфликтов, могут потребоваться более конкретные инструменты управления. Ради соблюдения логической последовательности эти более конкретные секторальные области будут рассматриваться в докладах лишь частично, а основное внимание будет уделено первостепенным потребностям развивающихся стран в укреплении потенциала. Следует надеяться, что Комитет на своей первой сессии определит секторальные области анализа, которые могут быть рассмотрены на последующем этапе обсуждений.

11. Цель настоящего доклада состоит в рассмотрении приоритетных вопросов и представлении стратегических и программных рекомендаций по развитию институционального потенциала в области людских ресурсов, информационной технологии и финансового управления содержатся в трех отдельных докладах. Читателю следует помнить о связи между этими взаимодополняющими видами потенциала, поскольку все аспекты государственного потенциала взаимосвязаны и необходимы для обеспечения эффективного и результативного выполнения государством своих функций. Они рассматриваются в отдельных докладах только для того, чтобы было удобнее вести обсуждения.

II. Укрепление институтов демократического и эффективного государства

12. Несмотря на прогресс, достигнутый многими странами в области построения демократических институтов и защиты прав человека, демократии в некоторых регионах мира по-прежнему неустойчивы, а их институты слишком слабы для обеспечения эффективного управления. Как указано в плане, усилия по поощрению и укреплению демократии должны начинаться с проведения свободных и периодических выборов, независимой судебной власти, транспарентного государственного

управления и активного гражданского общества; государства, которые уважают права всех своих граждан и позволяют всем им участвовать в принятии решений, затрагивающих их судьбу, могут эффективнее использовать их творческий потенциал и обеспечить такие социально-экономические условия, которые содействуют устойчивому развитию (см. A/56/326, пункт 205). Расширение партнерских связей между всеми заинтересованными сторонами, такими, как гражданское общество и частный сектор, также является одной из важных составляющих процесса развития и искоренения нищеты (там же, пункт 82).

А. Институты законодательной власти

13. Одной из главных предпосылок осуществления целей Декларации тысячелетия является создание странами эффективных и транспарентных законодательных органов. Демократия и верховенство права предполагают наличие правомочных законодательных органов, которые могут надлежащим образом представлять своих избирателей и формулировать их требования, контролировать осуществление исполнительной власти с помощью эффективной системы надзора и принимать согласованные и последовательные законы. С этой целью в плане подчеркивается, что для обеспечения демократии необходимо благое управление, которое, в свою очередь, зависит от широкого участия, транспарентности, подотчетности и верховенства права. Первая из намеченных стратегий продвижения вперед в этом направлении касается как раз содействия разработке и осуществлению государствами программ в поддержку плюралистических учреждений, регулярно проводимых выборов и других демократических процессов в соответствии с международными стандартами в области прав человека (см. A/56/326, пункты 218 и 220).

14. Как указано в издании "World Public Sector Report, 2001" («Доклад о государственном секторе в мире, 2001 год»), парламенты служат главным форумом для достижения договоренностей и выработки конкретных решений таких насущных проблем, как искоренение нищеты, улучшение обслуживания в области здравоохранения и образования, государственная безопасность и отправление правосудия, а также борьба с коррупцией. Как хорошо известно, в большинстве

развивающихся стран институциональные возможности парламентов крайне ограничены. В целях наилучшего выполнения своих функций законодательные органы должны быть функциональными, подотчетными, информированными, независимыми и представительными. В частности:

а) функциональность: они должны обеспечивать возможность для обсуждений, принятия решений и надзора через эффективные, представительные комитеты и целевые группы; они должны обмениваться информацией и точками зрения с органами исполнительной власти, представителями деловых кругов частного сектора и представителями гражданского общества;

б) подотчетность: они должны нести ответственность перед другими органами государственной власти и отчитываться перед народом (избирателями);

в) информированность: они должны получать информацию для уяснения сложных вопросов и определения возможных последствий предлагаемых законодательных актов; они должны обладать возможностями для сбора хорошо проверенной, достоверной и своевременной информации, для анализа и систематизации соответствующих документов и поиска такой информации или для обеспечения канала связи с источниками информации и анализа данных для законодательных целей;

г) независимость: они могут выступать и фактически выступают с законодательной инициативой и принимают, корректируют или отклоняют предложения, поступающие от органов исполнительной власти и других заинтересованных сторон;

е) представительность: они прислушиваются к требованиям избирателей (всеобщее избирательное право) и реагируют на них, а также поддерживают постоянные связи с избирателями.

15. Укрепление законодательных, представительных и надзорных органов предполагает усиление как национальных, так и местных правительственных советов. Последние могут осуществлять значительный объем законодательных полномочий в отношении

обсуждения политики, постановлений и указов, надзора за деятельностью местных органов исполнительной власти и выполнения функций народного представительства в местных общинах. Кроме того, укрепление местных выборных органов может непосредственным образом содействовать сокращению масштабов нищеты, охране окружающей среды и предоставлению услуг наиболее уязвимым слоям населения. Для обеспечения прочного национального законодательного процесса в равной степени необходима работа местных отделений, где граждане могут встречаться с представителями законодательных органов и их персоналом для внесения предложений, высказывания своих жалоб и выражения мнений по рассматриваемым законодательным вопросам. Именно на местных, а не на национальных встречах с представителями законодательных органов чаще всего слышится голос народа. На встречах между соседями может открыто звучать голос каждого человека и могут обсуждаться предложения. Когда граждане и организации имеют возможность высказать свои чаяния и предложения, возрастает вероятность их участия в программах национального строительства и в достижении компромиссов.

16. Законодательным органам, как и всем организациям, требуются эффективные системы развития людских ресурсов, финансового управления и отвечающие современным требованиям информационные системы. Развитие научно-исследовательского потенциала и регулирование законодательных предложений также являются основными требованиями, предъявляемыми к хорошо функционирующим законодательным органам. Иногда специальные законодательные функции, например формулирование и объединение интересов, выполняются партийными органами, например большинства, меньшинства или коалиции. Эти органы вносят вклад в работу по вынесению, рассмотрению законодательных актов, внесению в них поправок и их принятию.

17. Избирательные органы отвечают не только за регистрацию избирателей и агитационно-просветительскую работу среди населения, но и за многие технические аспекты организации процессов голосования и подсчета голосов. Однако в странах со слабым институциональным потенциалом в

области управления и руководства избирательным процессом выборы часто приводят к гражданским волнениям, войнам и политической нестабильности, подрывая тем самым демократический процесс, который они должны поддерживать. Поэтому в целях содействия мирной передаче власти следует укрепить возможности управления избирательным процессом.

В. Институты судебной власти

18. В Декларации делается особый акцент на укреплении судебных систем и их роли в утверждении и защите принципа верховенства права. Многие развивающиеся страны имеют слабые судебные системы и находятся в таком положении, когда их законы могут быть устаревшими и не согласующимися с международными нормами или даже с культурой и традициями самих стран. Следует помнить о том, что правовые и судебные системы выходят за рамки национальных, современных и писанных систем. Во многих странах действуют нормы обычного права, регулирующие повседневные взаимоотношения внутри общества. Иногда между формальными и обычными системами юриспруденции нет никакой правовой связи. Часто, при произвольном установлении колониальными державами национальных границ, в пределах одной страны действуют несколько систем обычного права. Кроме того, следствием изменения влияний в колониальный и постколониальный период является наличие нескольких одновременно действующих официальных правовых систем. Хотя в решении этой головоломки, связанной с применением различных правовых режимов, нуждаются все страны, страны — участницы механизмов регионального сотрудничества испытывают огромную потребность в согласовании своих правовых режимов. Оптимальным прагматическим положением в области правовой и судебной реформ является обеспечение компромисса и взаимодополняемости между традиционными/обычными судебными системами и современными методами отправления правосудия при одновременном отстаивании идеи согласования национальных, региональных и международных законов и конвенций. В контексте глобализации ни одна правовая система не может игнорировать существование и значимость другой.

19. Реформа системы отправления правосудия имеет решающее значение для максимального ограничения безнаказанности, следствием которой нередко является отсутствие безопасности, несправедливость, коррупция и злоупотребление служебным положением и государственной властью, а также дестимулирование долгосрочных капиталовложений. К тому же, незаконные и слабость судебных систем неблагоприятны для инвестиционного климата и процесса развития. В традиционных обществах особое внимание следует уделять созданию альтернативных механизмов разрешения споров, которые в большей степени соответствовали бы местным формам правосудия. Странам, взявшим обязательства по осуществлению Декларации, должна оказываться поддержка в согласовании их внутренних нормативных положений с международными обязательствами (см. A/56/326, пункт 20).

С. Центральные органы управления

20. Центральным органам управления национальных правительств государств-членов надлежит играть двоякую ключевую роль: директивную и вспомогательную. Центральные органы обычно представлены министерствами или ведомствами, которые обеспечивают поддержку процесса принятия политических решений (секретариатское обслуживание кабинета или совета министров) и осуществляет управление планированием, финансами, государственными расходами, кадрами и недвижимой собственностью. С одной стороны, центральные органы должны выполнять директивную роль, поддерживая общую систему управления для правящей администрации и координируя осуществление политики нынешнего правительства. С другой стороны, в Декларации предусмотрен специальный стимул для выполнения центральными органами вспомогательной роли путем наделения отраслевых или оперативных министерств более широкими правами и возможностями для решения конкретных задач.

21. Для достижения целей Декларации главная роль центральных руководящих органов заключается в выработке консенсуса в отношении видения, формулировании долгосрочной стратегии в намеченных секторах и координировании и осуществлении этой стратегии в рамках всей

административной структуры. Для этого необходимо, чтобы центральные органы относились к отраслевым министерствам как к внутренним клиентам, которым надлежит оказывать помощь в осуществлении целей Декларации на страновом уровне. Этот подход требует, чтобы центральные органы разработали процессы для проведения консультаций с отраслевыми министерствами до введения новой или изменения существующей политики в области администрации и управления. Для этого требуется также изменение мышления сотрудников центрального аппарата для перехода в своих отношениях с сотрудниками отраслевых министерств с командно-административных методов к методам обслуживания клиентов. Выполняя обе функции, центральные органы нуждаются либо в создании нового координационного механизма, либо в налаживании, в рамках уже существующего координационного механизма, процесса и системы для контроля и оценки осуществления конкретных целей Декларации. Выполнение этих задач, несмотря на их кажущуюся прямолинейность, может представлять чрезвычайную трудность в тех странах, которые испытывают дефицит ресурсов и/или располагают исторически слабыми институтами. Центральным органам в таких странах необходима помощь в создании или укреплении их потенциала в выполнении директивной и вспомогательной роли.

22. Хотя конкретные функции различаются по странам, эти центральные руководящие ведомства обычно устанавливают правила, регулирующие вопросы кадров, использования финансовых средств, административно-хозяйственного управления; представляют органы исполнительной власти в суде; и руководят повседневной работой с помощью механизмов долгосрочного планирования и непосредственной координации. Центральные руководящие ведомства нередко представляют органы исполнительной власти в законодательных органах, а также в суде, выступая тем самым единым фронтом с исполнительной властью, которая затем может быть призвана к ответственности перед избирателями. Хотя некоторые самостоятельные государственные ведомства не приветствуют директивную функцию центральных руководящих ведомств, последовательность и стабильность правил и нормативных положений, устанавливаемых

центральными руководящими ведомствами, идет на пользу государственным служащим и общественности. Центральные руководящие ведомства осуществляют также контроль за деятельностью оперативных ведомств, собирая и анализируя данные, которые могут использоваться ведомствами для обмена передовыми методами и выявления недостатков, а также для поощрения реализации программ, направленных на совершенствование результатов работы. Время от времени, по мере изменения условий, центральные руководящие ведомства проводят обзоры структур и функций государственных учреждений, по результатам которых нередко проводится реорганизация или структурная перестройка оперативных ведомств. В некоторых случаях обзоры работы ведомств проводятся на инициативной основе в целях подготовки правительства к решению будущих задач.

23. Равным образом, центральные руководящие ведомства часто проводят обзор работы местных органов управления и органов власти местных административных единиц. Хотя ведомство, отвечающее за руководство работой местного органа управления, например «департамент внутренних дел, внутренних или местных органов государственного управления», обычно выполняет функцию повседневного руководства деятельностью правительства на низовом уровне, центральный руководящий аппарат может выходить на «местную» арену при наличии для этого стратегических причин, либо злоупотреблений, либо нарождающихся проблем.

D. Управление государственным сектором и его модернизация

24. Функции и роль государства претерпевают существенные трансформации. Меняется общая конфигурация его обязанностей, что является причиной важных изменений как на политической арене, так и в потребностях государства в высококвалифицированных специалистах, в качественном и в количественном отношении. В целом, в роли государства происходит перенос акцента, в большей или меньшей степени, с контроля за экономикой к ее регулированию, с непосредственного производства товаров и услуг к обеспечению благоприятных условий для

экономического развития и содействию формированию благоприятной основы для частного предпринимательства и личной инициативы. В то же время ряд задач и функций, которые традиционно выполнялись национальными правительствами, все чаще передаются теперь на местный уровень и на межправительственный или наднациональный уровень. В результате роль государственного сектора меняется под давлением со стороны целого ряда заинтересованных сторон. Граждане требуют повышения добросовестности и усиления подотчетности в действиях правительства; частный сектор настоятельно призывает к созданию надежных рыночных условий и нормативно-законодательной базы; и наднациональные и глобальные учреждения требуют более полного соблюдения глобальных стандартов на национальном уровне. В свете вышесказанного государственному сектору необходимо приспособлять свои возможности и навыки для решения двоякой задачи — эффективного учета растущих требований граждан и одновременного выполнения требований мировой экономики.

25. Как решительно указано в плане, достижение целей в области развития на рубеже тысячелетия зависит от эффективного функционирования государственного сектора. В частности, в плане подчеркивается взаимосвязь между управлением государственным сектором и целью сокращения масштабов нищеты. В нем конкретно указано, что стратегии продвижения вперед в деле сокращения вдвое к 2015 году доли населения земного шара, имеющего доход менее одного доллара в день, и доли населения, страдающего от голода, включают: а) обеспечение поддержки выдвигаемых странами экономических и социальных инициатив, в которых главное внимание уделяется уменьшению масштабов нищеты; б) расширение возможностей в плане оказания основных социальных услуг; и с) оказание содействия в укреплении потенциала для оценки нищеты, мониторинга и планирования (см. A/56/326, пункты 86, 108, 119 и 121).

26. Государственные институты являются воплощением общественных интересов и служат выразителем будущих чаяний населения и средством практической реализации этих чаяний. Организационные программы, основанные на учете конечных результатов, могут содействовать

повышению результативности (получение реального результата), экономической эффективности (сокращение затрат) и продуктивности (получение реального результата при наименьших затратах). С помощью таких стратегий, как оценка результатов работы, равнение на передовые стандарты и внедрение программ повышения качества и материального стимулирования.

27. Координация между институтами государственного сектора является необходимым условием достижения целей Декларации. Государство является связующим звеном или связующим узловым центром между партнерами и заинтересованными сторонами. Центральным органам необходимо оказывать помощь в деле налаживания и поддержания эффективного межведомственного и межминистерского сотрудничества. Необходимо выполнить множество организационных и административных задач в процессе поддержания связей и налаживания сотрудничества со всеми министерствами. Центральные органы нуждаются также в надежной общей системе управления информацией, будь то компьютеризированной или ручной, для контроля за общим ходом осуществления политики и программ, оценки результатов работы отраслевых министерств, внесения вклада в процесс принятия политических решений и управления системой отчетности за используемые ресурсы.

28. Государственные институты и само население не могут знать, насколько эффективно функционируют ведомства, без проведения регулярных, тщательных и транспарентных оценок работы правительства. Проведение такой оценки предполагает начальное вложение средств в процесс сбора данных, инструменты количественной оценки и механизмы анализа информации, а также формирование организационной культуры обмена информацией между ведомствами. Хотя проведение внутренних оценок, определяющих развитие ведомств, полезно для улучшения результатов их работы, межведомственная оценка служит гарантией от потенциального злоупотребления властью. Насколько это возможно, оперативные данные и данные о результатах работы должны заноситься в архив для целей оценки, обучения персонала и усвоения организационного опыта.

Е. Децентрализация и местные органы управления

29. В рамках процесса демократизации в разных странах предпринимаются усилия, в различной степени и с различными результатами, по стимулированию децентрализации, которая предполагает передачу определенной части или всей ответственности центрального правительства местным административным органам и/или органам государственного управления. К условиям успешного проведения этого процесса относится способность национальных правительств стимулировать, инициировать, контролировать и направлять процесс политической и финансовой децентрализации, а также создание надлежащей базы финансовых ресурсов для надлежащего функционирования местных органов государственного управления. Успех реформ в области децентрализации зависит также от проведения согласованной и последовательной национальной политики, наличия прочной законодательной и нормативно-правовой основы для децентрализации и эффективных механизмов обзора для урегулирования споров между центральными и местными органами управления. Не все страны склоняются к варианту управления государственными делами через децентрализованные структуры и системы управления; однако многие страны поощряют децентрализацию как метод упрочения демократии, усиления подотчетности, экономического развития с учетом человеческого фактора и расширения прав и возможностей граждан.

30. Делегирование функций местным органам управления требует существенного потенциала в области разработки и осуществления политики. Недостаточный потенциал на местном уровне — постоянная проблема в странах, поздно ставших на путь развития. Нередко причиной неэффективного управления как на национальном, так и на местном уровне является слабость или отсутствие систем подотчетности. Так, децентрализация требует проведения стратегий не только в целях надлежащего обеспечения ресурсами местных органов управления/административных единиц, но и в целях возложения на местные государственные учреждения ответственности за программную деятельность и результаты работы, которых они

должны добиться в рамках национальной стратегии развития. Наличие мощного центра, при создании соответствующих благоприятных условий, также является необходимой предпосылкой значимого и эффективного процесса децентрализации.

31. В плане конкретно упоминаются процесс децентрализации и городские жители, однако многие из тех же самых вопросов относятся ко всем местным общинам как городским, так и сельским. Например, в целях обеспечения к 2020 году существенного улучшения жизни как минимум 100 миллионов обитателей трущоб стратегии продвижения вперед включают: а) обеспечение поддержки со стороны международного сообщества в оказании малоимущим городским жителям основных социальных услуг, таких, как снабжение питьевой водой и санитарно-техническое обслуживание; б) обеспечение разработки комплексных и массовых подходов к планированию и организации городской среды обитания; и с) обеспечение эффективного городского управления и планирования на основе налаживания партнерских отношений между государственным и частным секторами (см. A/56/326, пункты 121 и 206).

Г. Участие общественности и партнерские отношения

32. В плане придается первостепенное значение созданию механизмов, позволяющих гражданам высказывать свои требования и быть активными партнерами на всех этапах процесса утверждения, проведения и оценки политики. Партнерские отношения являются весьма важным инструментом содействия более широкому участию народа в процессе управления. Однако, для того чтобы граждане могли активно вовлекаться и участвовать в общественной жизни, они должны иметь минимальный уровень образования. Участие граждан наиболее эффективно тогда, когда они умеют читать, писать и разбираться в политической жизни, когда они могут на равных участвовать в общественных отношениях и когда они могут организовывать и вести экономическую и социальную деятельность. Грамотность и понимание происходящего содействуют укреплению способности участвовать в политических выборах в качестве избирателей,

знакомиться с законами, постановлениями и отчетами и обмениваться идеями и взглядами.

33. Расширение прав и возможностей гражданского общества способствует плюрализму мнений, совместному несению индивидуальной и организационной ответственности, осуществлению стратегий, ориентированных на обучение, а также появлению формальных лидеров, которые могут служить проводниками развития своих обществ. Значимое участие включает, от самой пассивной до самой активной степени: а) понимание нынешних условий и будущих направлений; б) участие в социальной, политической и экономической жизни; и с) инициативу в разработке стратегических программ на будущее. При наличии понимания, участия и инициативы граждане могут влиять на окружающую их обстановку и на свое развитие. Возможности для участия гражданского общества включают как политику групповых интересов, так и консультативные механизмы, такие, как конференции для выработки политики, встречи руководителей и консультации на уровне общин. Расширение прав и возможностей гражданского общества связано также с облегчением и стимулированием работы общественных организаций как платформ, обеспечивающих индивидуальное участие в политическом диалоге и доступ к необходимым средствам для выражения своих мнений и взглядов. Организации гражданского общества организуют и озвучивают общественные интересы. При оптимальных условиях управления государственные институты приветствуют проявление инициативы и выражение мнений со стороны граждан и активно откликаются на их потребности и предложения. Хотя живой общественный диалог может требовать больших затрат времени, формируемые с его помощью договоренности и обязательства часто обеспечивают повышение устойчивости государственной политики и программ. Общественный диалог может явиться «инвестицией» в социальную гармонию и динамичное экономическое развитие.

34. Обучение навыкам государственного управления, предполагающего массовое участие, является эффективным способом возбудить в обществе энергию к достижению общих целей. Например, межорганизационное и многоуровневое обучение навыкам государственного управления,

которое охватывает не только должностных лиц и персонал местных органов власти, но и коллективы граждан и представителей центральной власти, содействует государственному управлению на местах. Эффективное наращивание возможностей местных органов власти может оптимальнее всего достигаться признанием ключевых элементов конкретной обстановки и учетом этой обстановки в обучении, иными словами — усвоением навыков коммуникации, координации и взаимодействия между местными органами власти, гражданами и представителями отраслевых министерств.

G. Институциональные инструменты обеспечения мира и безопасности

35. Все шире признается тот факт, что большинство насильственных конфликтов, которые потрясли мир и подорвали усилия в области развития, являются следствием сбоев в функционировании систем управления и государственно-административной деятельности. В Декларации подчеркивается, что обеспечение мира и безопасности достигается не только за счет краткосрочных усилий в области предотвращения конфликтов, но и в первую очередь за счет долгосрочных усилий в области управления и развития. Хотя усилия по пресечению вспышек насилия в местах его распространения необходимы, органы государственного управления должны располагать необходимым институциональным и людским потенциалом, дающим возможность предвидеть возможные причины насильственного конфликта и попытаться устранить их.

36. Демократические органы государственного управления содействуют обеспечению стабильности и мира путем создания механизмов и процессов для разрешения споров, выработки совместного видения и достижения баланса между различными общественными интересами. Предотвращение конфликтов предполагает укрепление или создание институтов, обеспечивающих мирное сосуществование всех общественных сил в рамках данного государственного устройства. Только путем создания прочных институтов, способных выполнять функции посредника и направлять существующие разногласия и конфликты в приемлемое русло, можно добиться прочного мира. Наиболее важной мерой в этой связи является

развитие институтов и механизмов, содействующих проведению неизоляционистской политики. Правила игры должны быть такими, чтобы ни одна активная политическая сила не исключалась из процесса управления и чтобы каждый был априори согласен с основными принципами управления, что означает создание институтов, способных примирять различные точки зрения, обусловленные наличием серьезных социальных и политических противоречий. Особое внимание следует уделять также созданию судебных органов, законный характер которых признавался бы всеми субъектами общества.

37. Фактическая вспышка конфликта с разрушительными последствиями во многом зависит от того, насколько национальное и местное руководство и органы управления способны справиться с напряженными ситуациями, например с этническими/религиозными различиями и избирательной маргинализацией или изолированностью, до того как они выльются в открытое насилие. Задача усилий по предотвращению конфликта заключается не в предотвращении самого конфликта, а скорее в предотвращении неправильных подходов к урегулированию конфликтной ситуации, которые являются причиной или приводят к возникновению насилия, репрессий, злоупотреблений в управлении институтами и структурной несправедливости. Целью эффективного урегулирования конфликтной ситуации является не только предотвращение или ограничение негативных последствий насилия, изолированности или разочарованности, но и достижение позитивных результатов, которые могут стать следствием взаимоусиливающего эффекта противоположных точек зрения, формирования консенсуса по вызывающим разногласие вопросам, совместного решения проблем и, в конечном счете, преобразования антагонистической динамики между конфликтующими общинами в терпимые взаимоотношения, которые могут обеспечить общинам лучшие возможности для мирного и устойчивого развития.

38. Равным образом, в стабильных и ненасильственных ситуациях принципы и концепции урегулирования конфликтов являются необходимым элементом повседневной работы правительственных органов. Учет методов анализа и урегулирования конфликтов в практике

внутреннего и внешнего управления может помочь правительственному административному аппарату в совершенствовании процесса принятия решений и координации между министерствами, в решении вопросов политики между различными ветвями государственной власти и устранении проблем, связанных с осуществлением политики, между различными уровнями управления и в отношении с гражданским обществом. Улучшение навыков урегулирования конфликтов поможет также правительственным должностным лицам в укреплении их отношений и ведении переговоров с гражданским обществом, трудовыми организациями и частным сектором, а также с двусторонними донорами и межправительственными учреждениями. Требуется двухаспектный подход, в рамках которого особое внимание уделялось бы укреплению институтов, занимающихся смягчением последствий конфликтов, таких, как институты омбудсменов, комиссии по делам меньшинств, национальные и местные посреднические центры, управления по вопросам прав человека, современные и традиционные судебные системы, альтернативные системы разрешения споров и учебные заведения, в которых готовились бы кадры для всех вышеупомянутых учреждений. Кроме того, навыкам урегулирования конфликтов и оперативному реагированию должно быть отведено широкое место в политике и программах всех правительственных учреждений, как во внутренней политике, так и в их взаимоотношениях с народом.

39. В постконфликтных ситуациях восстановление систем государственно-административной деятельности и управления является непреложным условием построения прочного мира. Главная трудность заключается в том, что органы управления, которые одними из первых терпят крах в условиях насильственного конфликта, во многих случаях должны быть восстановлены в беспорядочной обстановке и, кроме того, таким образом, чтобы избежать воссоздания прежних условий, в которых зародились причины конфликта. Насильственные конфликты являются отчасти следствием неспособности правительства урегулировать противоречащие интересы приемлемым для гражданского общества образом. Так, восстановление систем управления должно включать структуры, институты и баланс сил для обеспечения достаточного регулирования

конфликтов, с тем чтобы конкурирующие социальные группы не оказались настолько разочарованными, чтобы вновь прибегнуть к методам насилия.

40. К числу наиболее трудных задач правительства в период по завершении насильственного конфликта относятся восстановление безопасности и законности, предоставление основных видов услуг, эффективная координация, подготовка людских ресурсов, выработка и осуществление справедливых стратегий развития и расширение прав и возможностей гражданского общества и частного сектора. Однако первостепенной задачей является восстановление общественного капитала и воссоздание, совместно с гражданским обществом, основ для социальной интеграции и устойчивого мира. Ключевая роль, которую Организация Объединенных Наций может сыграть в деле восстановления административных систем, заключается в разработке политики и стратегий в области управления, которые обращают вспять процесс разделения на противоположные лагеря, ослабляют изолированность и содействуют примирению в целях преобразования условий, приведших к насилию, в условия, которые станут надежной опорой мирного урегулирования конфликта и сосуществования.

III. Поддержка развития институционального потенциала в целях удовлетворения особых потребностей Африки

41. Хотя некоторые могут утверждать, что африканским странам требуется такая же поддержка в развитии институционального потенциала, как упоминалось выше, необходимо признать, что положение в этих странах с точки зрения нищеты и развития требует особого внимания; действительно, в плане ставится цель принятия особых мер для решения проблем искоренения нищеты и устойчивого развития в Африке. Несмотря на существенный прогресс, достигнутый в течение последнего десятилетия, демократические институты и методы остаются хрупкими во многих африканских странах. Органам государственного управления надлежит играть

решающую и многоплановую роль в деле укрепления, в частности, законодательных, судебных, административных органов и органов экономического управления. Усилия, предпринимаемые руководителями африканских стран в целях разработки основ политики в области развития для всего региона, например Новое партнерство в интересах развития Африки, должны пользоваться особой поддержкой со стороны системы Организации Объединенных Наций.

42. Хотя сделать общие выводы по всем странам континента в целом невозможно, имеются определенные ключевые области управления, заслуживающие конкретного внимания, в частности:

а) укрепление стратегического планирования, центрального руководства и координации между органами государственного управления;

б) создание учреждений, занимающихся регулированием конфликтов;

с) укрепление местных органов управления;

д) обеспечение соблюдения законности путем укрепления законодательного процесса и судебной власти и путем расширения прав и возможностей гражданского общества;

е) развитие навыков руководства в целях формирования видения, разработки стратегии и направления процесса развития Африки на мировой арене.

IV. Рекомендации

43. В свете вышесказанного нормотворческая деятельность и усилия в области технического сотрудничества, как представляется, должны преследовать следующие цели:

а) оказание государствам-членам поддержки в укреплении и институционализации демократических выборов и парламентской и избирательной систем и процессов путем создания институтов и механизмов управления избирательной системой, укрепления организации и управления законодательными органами на национальном и местном уровнях,

формирования системы законодательных отделений на уровне избирателей и налаживания широкого диалога, содействующего обмену мнениями между избирателями и их представителями по вопросам политических инициатив и предлагаемых законодательных актов;

б) оказание государствам-членам содействия в укреплении их судебных органов как на национальном, так и на местном уровне путем согласования правовых режимов внутри страны и с региональными и международными правовыми нормами и практикой, увязки процесса обжалования местных решений с национальными процессами обжалования, формирования и/или укрепления неофициальных механизмов в целях разрешения споров на основе посредничества, примирения и арбитража и путем обеспечения всеобщей доступности правовых текстов, норм и положений, включая их перевод на все соответствующие языки с использованием простых формулировок;

с) оказание поддержки правительственным центральным руководящим ведомствам путем укрепления их функции планирования, разработки стратегий, координации и контроля за осуществлением национальной политики в целях сокращения масштабов нищеты и обеспечения обслуживания, путем формирования систем планирования, обеспечивающих увязку национальных и местных механизмов планирования, при всестороннем участии граждан на всех уровнях, и путем определения четких обязанностей и координационных механизмов между органами исполнительной и законодательной власти;

д) оказание государствам-членам поддержки в их усилиях по модернизации своего государственного сектора и совершенствованию их систем государственного обслуживания путем использования новаторского опыта других стран по линии сотрудничества Юг-Юг;

е) оказание государствам-членам содействия в разработке надежных и транспарентных систем оценки путем совершенствования механизмов сбора, анализа и

представления оперативных данных и данных о результатах работы и путем разработки систем управленческой информации в целях обмена информацией между государственными ведомствами и с общественностью, в том числе архивной, новейшей информацией и информацией в реальном масштабе времени;

f) оказание государствам-членам поддержки в укреплении процесса децентрализации и институционального потенциала местных органов управления путем формирования четкого видения будущего на основе всеобъемлющей стратегии сокращения масштабов нищеты и устойчивого развития, обеспечения четкого разделения задач, функций и обязанностей и справедливого распределения финансовых и людских ресурсов между центральными и местными органами управления, укрепления справедливых и транспарентных систем и процедур подотчетности на всех уровнях, содействия созданию благоприятных условий для участия граждан и налаживания механизмов для разрешения споров, возникающих между центральными и местными органами управления;

g) оказание государствам-членам содействия в повышении открытости процесса управления путем укрепления и институционализации участия всех заинтересованных сторон и партнерских отношений с ними;

h) оказание государствам-членам поддержки в создании и/или укреплении институтов и процедур мирного урегулирования конфликтов, что можно лучше всего достичь путем: i) учета принципов и практики урегулирования конфликтов во всех аспектах управления, государственно-административной деятельности и развития и ii) разработки целенаправленных мероприятий, конкретно ориентированных на развитие национальных институтов и возможностей для урегулирования конфликтов и споров;

i) оказание поддержки правительствам африканских стран, в тесном взаимодействии с региональными органами и учреждениями, а также международными организациями, в их

усилиях по осуществлению стратегий в области искоренения нищеты путем укрепления процесса разработки политики и программ в области управления, основанного на принципе широкого участия, и путем укрепления возможностей для управления на местном уровне, транспарентности и подотчетности, плюрализма и урегулирования конфликтов, реформы гражданской службы и развития навыков руководства.