



**Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
16 August 2002
Russian
Original: English

Пятьдесят седьмая сессия
Пункт 12 предварительной повестки дня*
Доклад Экономического и Социального Совета

Основная сессия 2002 года
Нью-Йорк, 1-26 июля
Пункт 13(g) повестки дня
**Экономические и экологические вопросы:
государственное управление и развитие**

**Роль государственного управления в осуществлении
Декларации тысячелетия Организации Объединенных
Наций**

Доклад Генерального секретаря**

Резюме

Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, не могут быть осуществлены до тех пор, пока развивающиеся страны не добьются укрепления своих демократических органов управления; развития потенциала в области людских ресурсов в государственном секторе; повышения эффективности и результативности процесса мобилизации ресурсов и финансового управления; и дальнейшего укрепления потенциала в области информационной технологии в государственном секторе. Все более широкое признание получает тот факт, что многие проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, в значительной степени являются результатом недостаточного развития потенциала государства, слабости политических демократических институтов и неэффективности и плохой организации систем государственного управления. Системы и органы управления во многих развивающихся странах мира неадекватны. В Африке и в странах, преодолевающих последствия насильственных конфликтов, эта проблема стоит с еще большей остротой. Цель настоящего доклада состоит в освещении той жизненно важной роли, которую эффективная система государственного управления может играть в достижении целей в области развития,

* A/57/150.

** Настоящий документ был представлен конференционным службам несвоевременно без объяснения причин, как того требует пункт 8 резолюции 53/208 В Генеральной Ассамблее, в котором Ассамблея постановила, что в случае несвоевременного представления доклада в примечании к документу следует указать причины.

сформулированных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, а также в рассмотрении приоритетных вопросов и представлении стратегических и программных рекомендаций по развитию институционального потенциала и потенциала в области людских ресурсов, управлению финансами в государственном секторе и укреплению потенциала в области информационной технологии. В докладе излагаются также предлагаемые методы работы Организации Объединенных Наций в поддержку усилий государств-членов.

I. Введение

1. В своей резолюции 56/213 от 28 февраля 2002 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря постоянно держать в поле зрения события в области государственного управления и развития, происходящие в государствах-членах, выявлять изменения и тенденции, а также успехи в этом плане, уделяя особое внимание роли государственного управления в осуществлении Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, и резюмировать свои выводы в докладе, который будет представлен Ассамблее на ее пятьдесят седьмой сессии через Экономический и Социальный Совет.

2. Один из главных выводов, который можно сделать на основе Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций и доклада Генерального секретаря о плане ее осуществления, заключается в том, что первостепенным фактором достижения целей Декларации тысячелетия являются укрепление потенциала государства и развитие принципа благого управления. Сегодня общепризнано, что многие из проблем, с которыми сталкиваются в настоящее время развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, являются результатом недостаточного развития потенциала государства, слабости институтов и неэффективной организации систем государственного управления. Несмотря на прогресс, достигнутый многими развивающимися странами в области построения жизнеспособных институтов и защиты прав человека, демократии в некоторых регионах мира по-прежнему неустойчивы, а их институты слишком слабы для обеспечения эффективного управления.

3. Можно утверждать, что укрепление органов власти и поощрение действенной системы государственного управления относятся к числу наиболее важных факторов, способствующих реализации программы национального развития страны. 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. Как подчеркнуто в докладе Генерального секретаря о плане осуществления Декларации, «главную ответственность за обеспечение защиты и благополучия человека несет государство» (A/56/326, пункт 15).

4. Поэтому 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» (там же, пункт 81). Демократическая форма правления, обеспечивающая народу возможность для самовыражения и возлагающая на правительства ответственность за их действия, является тем самым необходимым условием достижения целей в области развития, намеченных в плане. 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 тысячелетия Организации Объединенных Наций служит примером существенного переноса акцента в системе ценностей, поскольку она 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.

5. Однако, говоря об управлении, следует пользоваться наиболее широким из возможных определений, которое выходит далеко за рамки применяемого в некоторых случаях узкого толкования «политического» управления. 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, мобилизовывать ресурсы, обеспечивать определенную степень социальной справедливости, содействовать созданию

благоприятных условий для развития личной инициативы, а также обеспечивать мир и безопасность. Анализируя роль разумного управления в деле осуществления Декларации тысячелетия, необходимо сосредоточить внимание на таких видах потенциала, составляющих фундамент системы управления, как институциональный потенциал, потенциал в области разработки политики, административный/управленческий потенциал, финансовый потенциал, развитие людских ресурсов и надлежащая техническая оснащенность. Эти основополагающие виды потенциала были определены Группой экспертов по Программе Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов на их четырнадцатом и пятнадцатом совещаниях, состоявшихся в Нью-Йорке соответственно в 1998 и 2000 году, и подробно описаны в издании "World Public Sector Report 2001: Globalization and the State" («Доклад о государственном секторе в мире за 2001 год: глобализация и государство») (ST/ESA/PAD/SER.E/26). Необходимо помнить о том, что, поскольку «проблемы, которые стоят перед человечеством, тесным образом переплетаются и каждая из них, как правило, усложняет решение другой или нескольких других проблем» (A/56/326, пункт 3), правительства должны применять к процессу развития скоординированный и целостный подход. Для достижения целей в области развития на рубеже тысячелетия требуется разработка многосекторальных программ, направленных на одновременную реализацию каждой из этих целей.

6. В свете вышесказанного цель настоящего доклада состоит в освещении той жизненно важной роли, которую эффективная система государственного управления играет в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а также в рассмотрении приоритетных вопросов и представлении стратегических и программных рекомендаций по развитию институционального потенциала и потенциала в области людских ресурсов, управлению финансами в государственном секторе и укреплению потенциала в области информационной технологии в государственном секторе.

II. Укрепление органов управления

7. Государству надлежит играть главную роль в осуществлении Декларации тысячелетия. Поощрение прав человека, демократия и принцип благого управления относятся к наилучшим средствам, обеспечивающим достижение целей Декларации тысячелетия и уважение провозглашенных государствами-членами ценностей, включающих свободу, равенство, солидарность, терпимость, уважение к природе и общую ответственность.

8. Первым шагом к упрочению демократии является установление четких правил и процедур, т.е. построение и/или укрепление демократических институтов — составных блоков здания демократии. Что касается мира, безопасности и разоружения, первой цели в области развития, то можно сказать, что большинство насильственных конфликтов, которые потрясли мир и подорвали усилия в области развития, не только вызваны социальной несправедливостью, но и являются следствием сбоев в функционировании органов управления и систем государственно-административной деятельности. 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 устранять их. Предотвращение конфликтов предполагает создание или укрепление 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.

9. 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 дезинтегрируются в условиях насильственного конфликта, во многих случаях должны быть восстановлены в обстановке беспорядка 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 и институты и устанавливать баланс сил для обеспечения достаточного регулирования конфликтов, с тем чтобы конкурирующие общественные группы не оказались настолько разочарованными, чтобы вновь прибегнуть к методам насилия.

10. Успех в деле содействия развитию и искоренению нищеты, второй цели Декларации тысячелетия, также зависит, в частности, от обеспечения благого управления в каждой стране и от создания прочных институтов. В этом отношении одной из главных предпосылок осуществления целей Декларации тысячелетия является создание странами эффективных и транспарентных законодательных органов, которые могут надлежащим образом представлять своих граждан и формулировать их требования, контролировать осуществление исполнительной власти с помощью эффективной системы надзора и принимать согласованные и последовательные законы. Укрепление законодательных органов и обеспечение их опоры на эффективную систему управления имеют исключительную важность, поскольку они служат главным форумом для достижения договоренностей и выработки конкретных решений насущных проблем, включая искоренение нищеты, улучшение обслуживания в области здравоохранения и образования, государственную безопасность и отправление правосудия, а также борьбу с коррупцией.

11. 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. Поэтому необходимо оказывать государствам-членам поддержку в укреплении и институционализации демократических выборов и парламентской и избирательной систем и процессов путем создания институтов и механизмов управления

избирательной системой; путем укрепления организации и управления законодательными органами на национальном и местном уровнях, путем формирования системы законодательных отделений на уровне избирателей и путем налаживания широкого диалога, содействующего обмену мнениями между избирателями и их представителями по вопросам политических инициатив и предлагаемых законодательных актов.

12. Другая главная цель Декларации тысячелетия, защита прав человека и уязвимых групп населения, не может быть достигнута до тех пор, пока страны не создадут независимые и эффективно функционирующие судебные системы. Реформа системы отправления правосудия имеет жизненно важное значение для обеспечения того, чтобы большинство не попирало права меньшинства. Она необходима также для максимального ограничения безнаказанности, следствием которой нередко являются отсутствие безопасности, несправедливость, коррупция и злоупотребление служебным положением и государственной властью, а также дестимулирование долгосрочных капиталовложений. Она обеспечивает наличие эффективной системы сдержек и противовесов, призванной не допускать сосредоточения силы в руках одной из трех ветвей государственной власти и обеспечивать защиту меньшинств.

13. Реформа исполнительной власти и обеспечение эффективного и скоординированного функционирования центральных органов также являются одним из ключевых факторов достижения целей Декларации тысячелетия. В частности, в Плате подчеркивалась взаимосвязь между управлением государственным сектором и целью сокращения масштабов нищеты и конкретно указывалось, 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).

Смягчение проблемы нищеты требует эффективной системы государственного управления и многосекторального подхода. Наличие доступа к безопасной питьевой воде и санитарно-техническому обслуживанию и обеспечение ими имеют жизненно важное значение и требуют эффективной организации водохозяйственной деятельности. Доступность и поощрение всеобщего образования, особенно среди женщин, играют решающую роль в обеспечении людей средствами для преодоления проблемы нищеты и требуют эффективного управления этой сферой обслуживания со стороны государства. Доступность медико-санитарного обслуживания является еще одним основополагающим фактором в борьбе с нищетой. Болезни, недоедание, недостаточный уровень образования и неприемлемые жилищные условия не позволяют людям решить проблему нищеты. Децентрализация в условиях демократии и уважения прав человека и свобод также может сыграть решающую роль в деле сокращения масштабов нищеты, поскольку она позволяет гражданам эффективнее высказывать свои требования и быть активными партнерами на всех этапах процесса утверждения, проведения и оценки политики.

III. Укрепление потенциала в области людских ресурсов в государственном секторе

14. Развитие людских ресурсов является решающим фактором в обеспечении успешного достижения целей в области развития, намеченных в докладе о плане осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Развитие людского потенциала в государственном секторе в плане расширения знаний, навыков, целеустремленности и приверженности, создания сетей и освоения информационных технологий имеет решающее значение для того, чтобы иметь возможность воплотить ценности, задачи и цели, зафиксированные в Декларации тысячелетия, в осуществляемые национальными силами политику, стратегии и меры. Результаты работы государственного сектора в равной мере зависят от эффективно функционирующих институциональных структур и качеств работающих в них людей. Квалифицированные,

самоотверженные и целеустремленные государственные служащие имеют важнейшее значение для проведения реформ, которые учитывают изменения, происходящие как на местном, так и на глобальном уровне, и являются эффективными и устойчивыми в долгосрочной перспективе.

15. Улучшение государственного управления и результатов работы государственных служб вряд ли возможно без явной и активной поддержки высшего руководства. Руководители самых разнообразных государственных учреждений должны обладать технической компетентностью, политической целеустремленностью и умением добиваться консенсуса и налаживать партнерские отношения. Для воплощения своего видения в конкретные стратегии, программы и виды деятельности в области развития требуется не только техническая, но и управленческая компетентность. Таким образом, совершенствование управленческих навыков является залогом достижения успехов в области развития, особенно в крайне сложных и нестабильных международных условиях.

16. В наше беспокойное время, когда очень часто возникают новые проблемы и возможности, традиционные навыки устаревают и к правительствам предъявляются все новые требования, непрерывному обучению и профессиональной подготовке в государственном секторе нет альтернативы. Необходимо постоянно повышать навыки гражданских служащих, развивать у них задатки лидеров и создавать новые возможности для развития карьеры с уделением особого внимания мобильности, добросовестности и профессионализму, с тем чтобы страны могли разрабатывать и осуществлять реформы в интересах социально-экономического развития. Непрерывное обучение в государственных организациях, похоже, особенно необходимо в следующих областях: а) опыт на всех политических уровнях: на смену технократическим знаниям должен прийти междисциплинарный подход к разработке политики, особенно на высшем уровне; б) управленческая компетентность: особое значение в обучающейся организации имеют повышение управленческих навыков, понимание необходимого уровня качества, средства решения проблем и такие навыки организации коллективной работы, как проведение совещаний, налаживание

взаимодействия и умение выступать, а также выработка навыков ведения переговоров и осуществления посредничества, имеющих решающее значение во все более взаимозависимом мире; и с) информационные технологии: для того чтобы не отставать от бурного развития информационно-коммуникационных технологий, работники государственного сектора должны постоянно обновлять и совершенствовать свои навыки, а также повышать свою компетентность.

17. Самое главное, государственных чиновников необходимо готовить к тому, чтобы они могли воспринимать культуру обучения и считали себя активными участниками перемен. В краткосрочной перспективе это означает разработку стимулов для тех, кто хочет учиться. В долгосрочной перспективе обучение должно стать внутренней потребностью. Это применимо и к нравственности в государственном секторе. Достижение целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия, зависит от наличия не только хорошо подготовленной, но и высоконравственной гражданской службы. Воспитание высокой нравственности и борьба с коррупцией в государственном секторе непосредственно содействуют достижению многих целей, поставленных в Декларации тысячелетия. Государственные служащие должны предоставлять государственные услуги и блага с соблюдением норм нравственности. Любой перевод государственных средств в личный карман в результате совершения должностных преступлений, незаконного присвоения или коллизии интересов непосредственно ведет к сокращению ресурсов, выделяемых на достижение целей в области развития. Кроме того, систематическая коррупция приводит к подрыву верховенства права, препятствует частным инвестициям и подрывает законность демократии. В докладе о плане осуществления Декларации тысячелетия говорится о необходимости борьбы с коррупцией в контексте укрепления международной законности (A/56/326, пункт 29), увеличения потоков частного капитала для финансирования развития (там же, пункт 134) и создания условий для подлинного участия всех граждан (там же, пункт 218).

IV. Финансовый потенциал

18. Для того чтобы осуществить цели, сформулированные в Декларации тысячелетия, страны должны не только обладать возможностями для формирования политического видения и разработки стратегий долгосрочного развития при поддержке со стороны компетентной гражданской службы и прочных демократических институтов, но и иметь в своем распоряжении достаточные ресурсы для осуществления таких реформ и программ в области развития. Без наличия достаточного объема ресурсов даже самые смелые реформы останутся нереализованными. В то же время мобилизация дополнительных ресурсов сама по себе не является достаточным условием поощрения процесса развития при отсутствии твердой политической приверженности и воли к использованию этих финансовых средств на достижение социально значимых целей и эффективной системы административной деятельности и управления государственными финансами. Проблема, с которой сталкиваются многие развивающиеся страны, заключается не только в поиске путей мобилизации большего объема ресурсов, но и в поиске путей обеспечения их эффективного расходования на цели реализации проектов, отвечающих интересам наиболее нуждающихся слоев общества. Совершенствование мобилизации государственных ресурсов и управления ими — это не сугубо технический вопрос, а прежде всего вопрос благого управления.

19. Действительно, любой технический подход — заимствованный или самостоятельно разработанный — должен опираться на твердую политическую волю. Без такой твердой политической воли, которая основывалась бы на коалиции сил, признающих значимость повышения транспарентности, усиления подотчетности и расширения участия, применение новых технических подходов будет неизбежно носить принудительный характер и окажется не таким эффективным. Децентрализации в бюджетно-финансовой сфере должны предшествовать решение и консенсус в отношении расширения участия и усиления подотчетности. Соответствующим усовершенствованиям в сфере управления государственными расходами должны предшествовать решение и консенсус в отношении пресечения коррупции. Мерам по усилению контроля за расходованием средств, стратегическому распределению ресурсов,

рациональному оперативному управлению и соблюдению надлежащих процедур должно предшествовать решение в отношении пресечения бюрократического произвола. Кроме того, мерам, позволяющим раздвинуть рамки составления бюджета за пределы ближайшего будущего периода посредством применения, где это целесообразно, официального многолетнего подхода или, как минимум, посредством проведения систематических общественных обсуждений и диалога, должны предшествовать изменившиеся взаимоотношения между широкой общественностью и правительством и консенсус в отношении усиления подотчетности. Когда речь идет о финансовом потенциале правительств, в эту категорию должны быть включены также готовность и способность формировать политические коалиции и придать политический импульс процессу обеспечения транспарентности, подотчетности и участия.

20. Все это не означает, что технические решения не важны. Слишком во многих странах потенциал финансового управления подорван стремлением к финансовому популизму, использованием неэффективных и деформированных бюджетных механизмов или крахом существующих учреждений, занимающихся вопросами финансового управления. В то же время в государственном секторе как развитых, так и развивающихся стран в последнее время были проведены реформы¹, заслуживающие серьезного изучения со стороны руководящих государственных органов, стремящихся повысить макроэкономическую стабильность и добиться реализации далеко идущей социальной программы. Опыт показывает, что наиболее часто встречающиеся технические недостатки системы управления государственными финансами связаны с несвоевременным и неточным государственным учетом; отсутствием соответствующей информации, негативно отражающимся на процессах проверки исполнения бюджета; отсутствием современных методов управления данными; применением крайне зарегулированных правил и процедур, делающих основной упор на функции контроля; и отсутствием надлежащей системы профессиональной подготовки. Отдельная группа недостатков связана с финансовым управлением проектами, финансируемыми из внешних источников.

21. Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития² укрепил единое понимание политики, необходимой развивающимся странам для мобилизации внутренних ресурсов, привлечения частных инвестиций и эффективного использования помощи. В нем была подтверждена важность рациональной политики и благого управления для обеспечения эффективности официальной помощи в целях развития (ОПР) и подчеркнута необходимость национальной ответственности, партнерских связей и согласования. В нем признано также, что требуется значительное увеличение ОПР для того, чтобы беднейшие страны могли сократить вдвое масштабы нищеты и достичь другие согласованные на международном уровне цели в области развития. Обнадеживает и то, что между странами-получателями, с одной стороны, и странами и учреждениями-донорами, с другой, по-видимому, формируется новый дух партнерства и сотрудничества. Все зависит от того, насколько широк круг участников этих новых механизмов партнерства и насколько эффективны системы подотчетности, обеспечивающие надзор за деятельностью сторон, участвующих в этих новых партнерских отношениях.

22. Государственное управление финансами связано с процессом планирования, составления программ и бюджета; исполнения бюджета и учета; а также ревизии и оценки государственных ресурсов. Эти функции правительства направлены на обеспечение того, чтобы государственные ресурсы, мобилизуемые как из внутренних, так и из внешних источников, насколько это максимально возможно в практическом отношении, использовались в соответствии с законом и приносили оптимальные результаты. В данном контексте одна из главных задач всех стран заключается в том, как согласовать методы осуществления трех взаимосвязанных, хотя и несколько различающихся процессов: а) стратегического макроэкономического управления и контроля за динамикой агрегированных финансовых переменных; б) изменения приоритетных направлений расходования средств; и в) применения эффективных и новаторских методов управления учреждениями, занимающимися предоставлением услуг. Будут ли страны продвигаться по пути глобальной экономической интеграции и/или примут ли они далеко идущую

социальную программу, которая должна быть согласована с целями, провозглашенными в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, эффективная и действенная система финансового управления является обязательным условием, особенно в странах с неэластичным физическим объемом налоговых поступлений. Правительствам таких стран надлежит обеспечивать надлежащее управление всеми мобилизуемыми ресурсами с целью поддержания экономического роста и социального развития.

23. Совершенствование процесса мобилизации финансовых ресурсов также имеет жизненно важное значение во многих развивающихся странах. В целях мобилизации ресурсов страны должны провести реформу своих налоговых систем посредством расширения своей базы налогообложения; сокращения перекосов, вызываемых налогообложением; и применения таких подходов к расходованию налоговых средств, которые сводили бы к минимуму перспективы возникновения будущих дефицитов государственного бюджета и соответствовали бы административным возможностям. Проводя налоговую политику, страны должны в идеале стремиться к созданию эффективной и справедливой налоговой системы, которая должна обеспечивать мобилизацию необходимых поступлений без образования чрезмерного государственного долга и без оказания дестимулирующего воздействия на экономическую деятельность или радикального отхода от налоговых систем, действующих в других странах. Налоговые реформы должны быть направлены на обеспечение простоты, справедливости и комплексного подхода.

24. Эффективное и действенное налоговое ведомство служит основной предпосылкой реализации потенциала налоговой системы в области мобилизации поступлений. Даже самая лучшая из разработанных налоговых систем эффективна лишь настолько, насколько эффективно налоговое ведомство, занимающееся ее осуществлением. Поэтому правительствам, принимающим решение о проведении налоговых реформ, следует также подумать о проведении сопутствующей реформы налогового ведомства. Налоговое ведомство должно иметь такую

организационную структуру, которая позволяла бы ему достигать наивысшей возможной степени добровольного соблюдения законодательства со стороны налогоплательщиков, а также осуществлять эффективное, действенное и справедливое управление налоговыми законами при обеспечении наивысшей степени добросовестности. Стратегии реформы налогообложения являются вполне очевидными: а) максимальная простота (например, следует уменьшить количество ставок налогообложения для подоходного налога и в максимально возможной степени ликвидировать льготы, связанные с освобождением от налогообложения и уменьшением подлежащей налогообложению суммы); б) потребность в четкой стратегии реформ, а не в разовых мерах; с) обеспечение твердой приверженности процессу реформ, в особенности на самом высоком уровне, но при этом с охватом всех заинтересованных сторон (восприятие налогового системы определяется отношением к масштабам уклонения от уплаты налогов, справедливости, сложности, произволу и бремени ее обслуживания для налогоплательщиков); и d) уровень технической компетентности руководителей налогового ведомства и персонала всей налоговой системы (высокий уровень компетентности не только повышает шансы сбора большего объема налогов, но и способствует укреплению веры и доверия налогоплательщиков).

25. Имеются и другие важные международные вопросы, связанные с налогообложением, которые международное сообщество может и должно быстро решать. Например, решения о налогообложении в сфере электронной торговли, об избежании двойного налогообложения и трансфертном ценообразовании могут и должны отражать интересы более слабых участников мировой сетевой экономики. Наконец, имеются важные шаги, которые страны могут предпринять для повышения эффективности и действенности своих органов государственного управления. Имеется набор технических методов, в том числе в бюджетно-финансовой сфере, которые прошли проверку в разных странах мира, и извлеченные из этого уроки хорошо известны и документально зафиксированы. Решения, связанные с применением электронных методов управления, становятся все более многообразными и, по-видимому, занимают приоритетное место в программах технического

сотрудничества многих доноров. В периоды дефицита финансовых ресурсов едва ли можно переоценить значение эффективности как средства достижения больших результатов при меньших затратах.

V. Укрепление потенциала государственного сектора в области информации, нововведений и технологий

26. В Декларации тысячелетия и в Плате предусмотрены многочисленные меры, связанные со знаниями, нововведениями и технологиями (ЗНТ), а также создание общего потенциала в области ЗНТ на национальном уровне. В обоих документах эти инструменты признаются в качестве важнейших средств достижения насущных целей в области развития в таких вопросах, как управление, экономическое развитие, охрана окружающей среды, борьба с нищетой и здравоохранение, а также улучшение положения в обществе в целом.

27. Потенциальные возможности ЗНТ вполне реальны, о чем свидетельствует тщательный анализ их применения на секторальном и межсекторальном уровнях, однако для реализации их потенциала и обеспечения равного распределения получаемых с их помощью благ требуются разработка гибкого подхода и принятие ряда продуманных мер. Директивным органам необходимо рассмотреть весь спектр возможностей общества производить, приобретать, адаптировать, распространять и осваивать знания, нововведения и технологии — существующие, новые, новейшие, как местные, так и заимствованные извне. Это затрагивает целый ряд важных целей, стратегий, процессов, субъектов, мероприятий и структур. Не менее важно обеспечить, чтобы ЗНТ были напрямую связаны с политикой, рамками и стратегиями в области развития.

28. Ключевую роль в претворении в жизнь системы ЗНТ будут играть правительство и государственная политика. Конкретный характер предпринимаемых правительством мер будет зависеть от местных условий и приоритетов. Однако в силу определенных преимуществ, которыми обладают правительства, а также

опасности сбоев в функционировании рынка ясно, что правительства могут и должны играть решающую роль. В других ключевых областях, например в области научных исследований и опытно-конструкторских разработок (НИОКР), правительства должны брать на себя более активную роль в стимулировании стратегических капиталовложений в случае возникновения серьезной нехватки ассигнований в результате неспособности или нежелания частного сектора вкладывать средства в НИОКР. Более активная роль правительства имеет особое значение в области применения системы ЗНТ в секторе здравоохранения, где технологии и знания являются важнейшими факторами борьбы с ВИЧ/СПИДом, реализации расширенных программ иммунизации и вакцинации и общего укрепления систем здравоохранения. Правительственная система ЗНТ должна предусматривать не только стратегическое развитие прикладного использования в секторах, политики и потенциала, но и устанавливать взаимоусиливающие связи между применением в секторах и межсекторальным применением. В этом отношении правительства должны подавать пример для подражания и внедрять ЗНТ в своей собственной деятельности, например с помощью электронных методов управления. Наконец, правительства могут обеспечить создание или содействовать развитию инфраструктуры, лежащей в основе системы ЗНТ, включая людские ресурсы, физическую инфраструктуру, институты, необходимые культурные и организационные условия и надлежащие финансовые ресурсы. Несмотря на грандиозность поставленных задач, освоение технологий, знаний и нововведений в целях осуществления Декларации тысячелетия необходимо. Для достижения правительствами главных целей Декларации тысячелетия к крайнему сроку — 2015 году — они должны уделять вопросам создания потенциала в области системы ЗНТ приоритетное внимание.

29. В Декларации тысячелетия содержится призыв ко всем государствам-членам принять меры к тому, чтобы все могли пользоваться благами новых технологий, особенно информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). В докладе о плане осуществления Декларации ИКТ описываются как эффективные инструменты ускорения базирующегося на широкой основе экономического роста и устойчивого развития и

уменьшения нищеты. В рекомендуемых стратегиях продвижения вперед в докладе отмечалась необходимость: поощрения всеобщего и приемлемого по цене доступа к ИКТ; использования ИКТ в контексте стратегий развития; поддержки развития людских ресурсов и организационного строительства; и формирования партнерских связей, в том числе с частным сектором. Кроме того, в качестве темы для доклада в 2004 году предложено преодоление «цифровой пропасти». ИКТ могут служить инструментом достижения почти каждого аспекта упомянутых в Декларации целей благодаря повышению качества, расширению сферы охвата и обеспечению своевременности принятия многих решений в процессе развития, а также общему увеличению потоков информации и знаний. Кроме того, применительно к ЗНТ, ИКТ могут служить также незаменимым инструментом в деле сотрудничества (особенно на межгосударственном уровне), наращивания знаний и обмена ими и развития потенциала. В частности, ИКТ играют важную роль в процессе внедрения нововведений благодаря своей способности сокращать длительность цикла, повышать эффективность, кодифицировать и распространять знания и идеи и служат решающими факторами положительных внешних эффектов, связанных с обучением, благодаря новому сочетанию идей.

30. Поскольку центральную роль в реализации поставленных в Декларации тысячелетия целей играют правительства, невозможно переоценить важность расширения их возможностей и повышения эффективности деятельности. В Декларации и докладе о плане ее осуществления неоднократно упоминаются благое управление и демократия, включая укрепление потенциала для оказания государственным сектором основных социальных услуг, реформу государственного управления, комплексное планирование, расширение участия граждан в процессе принятия решений, децентрализацию, транспарентность, подотчетность и борьбу с коррупцией. Хотя технология в этой связи конкретно не упоминается, отмечается необходимость внедрения нововведений и создания новых механизмов для достижения вышеперечисленных целей. Наиболее важными среди новаторских инструментов создания более мощного потенциала являются электронные методы управления и ИКТ. Электронные методы

управления обладают огромным потенциалом для преобразований, если использовать их для достижения целей благого управления, и могут кардинально изменить подходы правительств к выполнению своих мандатов, решению проблем в области развития и взаимодействию с другими государственными органами, гражданами и деловыми кругами. Они могут привести к возникновению новой парадигмы управления, в которой центральное место будут занимать граждане, удовлетворение их потребностей и чаяний и которая будет основываться на принципах транспарентности, подотчетности и участия.

31. Электронные методы управления позволяют обеспечить большую транспарентность деятельности, процессов и механизмов принятия решений органов государственного управления и приводят к снижению коррупции, являющейся серьезным барьером на пути развития. Транспарентность может укрепить доверие к органам государственного управления и повысить желание граждан принимать участие в процессах управления, что улучшает перспективы демократического управления. Электронные методы управления открывают также дополнительные каналы для общественного взаимодействия и участия. Кроме того, более интенсивное распространение информации и знаний позволяет руководителям и рядовым гражданам принимать более взвешенные и продуманные решения.

32. Хотя процесс внедрения электронных методов управления в развивающихся странах находится на первоначальных этапах, он довольно быстро развивается. Разработка нормативной базы регулирования ИКТ, создание инфраструктуры ИКТ и обеспечение возможностей подключения и доступа к Интернету могут оказать серьезными препятствиями на пути внедрения электронных методов управления. В то же время усилия по внедрению информационной технологии в деятельности правительства могут создавать возможности и стимулы для преодоления и устранения указанных препятствий и тем самым содействовать преодолению «цифровой пропасти». Опыт показывает, что по мере осуществления правительствами мер в ответ на эти вызовы внедрение ИКТ приобретает все более революционный характер.

VI. Роль Организации Объединенных Наций

33. На основании общего обзора, представленного в предыдущих пунктах, можно понять масштабы и сложность организационных и административных реформ, которые позволили бы странам достичь целей Декларации тысячелетия. Проведение этих реформ является не произвольной мерой, а насущной необходимостью, которую следует рассматривать одновременно с разработкой секторальных и многосекторальных национальных стратегий.

34. В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, выраженной в ее резолюции 56/213, в предстоящие годы Организация Объединенных Наций будет направлять свою деятельность в области государственного управления на оказание государствам-членам, особенно развивающимся странам и странам с переходной экономикой, помощи в проведении тех реформ, которые могут обеспечить максимальное укрепление их возможностей в деле осуществления целей Декларации. Большинство реформ носит межсекторальный характер и касается всех управленческих и административных систем (например, парламентская реформа и реформа гражданской службы), но некоторые из них должны быть в большей мере ориентированы на индивидуальные сектора и нацелены на укрепление конкретных возможностей (включая сектор здравоохранения, сектор образования и социальный сектор).

35. В конкретные методы работы в области государственного управления, применяемые Секретариатом в соответствии с положениями резолюций 50/225 и 56/213 Генеральной Ассамблеи, будут внесены изложенные в нижеследующих разделах дополнительные усовершенствования с учетом потребностей, вытекающих из приведенного выше анализа.

А. Информационно-пропагандистская деятельность

36. Комитет экспертов по государственному управлению включил в повестку дня своей сессии 2002 года проведение углубленного обзора роли

государственного управления в осуществлении Декларации тысячелетия. Результаты этого анализа получат широкое распространение среди государств-членов, однако они должны пройти дальнейшую доработку в целях лучшего понимания многогранных взаимосвязей между государственным управлением и осуществлением целей на рубеже тысячелетия. **В частности, следует провести конкретные секторальные обзоры требуемой работы по укреплению организационного и административного потенциала в таких областях, как здравоохранение и образование. Секретариат в то же время будет направлять работу совещаний своей группы экспертов, семинаров и конференций на решение вопросов, имеющих ключевое значение для осуществления Декларации.**

37. Признано, что разнообразие обычаев, культур и точек зрения в мире лишь усиливает необходимость в достижении консенсуса по важнейшим ключевым вопросам и в создании сетей, которые способствовали бы обсуждениям среди руководящих и административных органов. По рекомендации Комитета экспертов по государственному управлению Экономический и Социальный Совет в своем решении 2000/231 одобрил провозглашение Дня государственной службы, который будет проводиться Организацией Объединенных Наций и в рамках которого будет подчеркиваться важность и высокое предназначение службы на благо общества на местном, национальном и глобальном уровнях. **Рекомендуется, чтобы Днем государственной службы Организации Объединенных Наций было объявлено 23 июня и чтобы в этот день поощрялась организация странами специальных мероприятий, освещающих особую роль государственной службы в процессе развития.**

В. Разработка инструментов анализа и политики

38. Необходимость предоставления данных и аналитических инструментов, позволяющих руководящим органам принимать взвешенные и разумные решения, невозможно переоценить. Секретариат намерен продолжать разработку таких аналитических инструментов, в частности путем:

а) проведения оценок секторального потенциала в приоритетных областях, перечисленных в Декларации тысячелетия;

б) использования издания *World Public Sector Report* («Доклад о государственном секторе в мире») для установления руководящих принципов в областях, имеющих ключевое значение для осуществления Декларации;

с) разработки руководящих принципов и «практических» методик для применения в конкретных секторах.

С. Формирование общего понимания

39. Признавая важность формирования общего понимания среди государств-членов и обмена ценным опытом, Генеральная Ассамблея в пункте 4 резолюции 56/213 от 21 декабря 2002 года просила Генерального секретаря изучить возможность периодического созыва под эгидой Организации Объединенных Наций встреч руководящих работников высокого уровня, отвечающих за реформу государственного управления, для обсуждения вопросов, представляющих общий интерес, и обмена ценным опытом и методикой и представить доклад о результатах этого исследования на пятьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи. В этой связи внимание Ассамблеи обращается на тот факт, что Секретариат поддерживает в вопросах существа проведение Глобального форума по вопросам формирования правительства нового типа, который с годами стал глобальным местом встречи руководящих работников высокого уровня, занимающихся вопросами государственного управления, для обмена мнениями и опытом, связанными с процессом реформы государственного управления. Правительство страны, принимающей у себя форум, покрывает все расходы на проведение мероприятия, и изыскиваются добровольные финансовые средства для финансирования участия представителей из развивающихся стран, особенно из наименее развитых стран. Такая поддержка была оказана в процессе организации форумов, состоявшихся в г. Бразилиа в 2000 году, в Неаполе, Италия, в 2001 году и в Марракеше, Марокко, в 2002 году³. Секретариат мог бы и впредь оказывать основную поддержку в проведении этого текущего процесса, объединяя на

скоординированной основе усилия всей системы Организации Объединенных Наций. Эти механизмы содействовали бы воплощению духа рекомендации Генеральной Ассамблеи на гибкой основе, ограничению административного вмешательства со стороны Секретариата и дальнейшему развитию имеющихся успешных партнерских отношений. Форум может служить ареной для полезного обсуждения институциональных и административных вопросов, связанных с осуществлением Декларации тысячелетия. Например, предстоящий форум в Марракеше в декабре 2002 года будет посвящен изучению вопроса о том, как партнерские отношения между гражданами, деловыми кругами и правительствами могут содействовать развитию и демократии.

Д. Оказание помощи в области организационного строительства

40. Оказание развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в формировании соответствующих законодательных и директивных структур, а также институтов, способных содействовать осуществлению целей Декларации тысячелетия, должно быть одним из приоритетных направлений работы Организации Объединенных Наций. В этой связи Организация Объединенных Наций должна сосредоточить усилия на оказании государствам-членам поддержки в целях: а) укрепления и институционализации демократических выборов и парламентской и избирательной систем и процессов; б) укрепления системы отправления правосудия как на национальном, так и на местном уровне; в) модернизации государственного сектора и совершенствования системы государственного обслуживания; г) укрепления процесса децентрализации и потенциала местных органов управления; д) создания и/или укрепления институтов и процедур мирного урегулирования конфликтов; и е) оказания 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.

41. Организации Объединенных Наций следует оказывать также государствам-членам помощь в целях: а) наращивания мобилизации финансовых ресурсов с помощью реформ налоговых систем, направленных на обеспечение простоты, справедливости и комплексного подхода; б) поощрения эффективной системы управления финансами; и с) совершенствования системы финансового управления и расходования средств путем обеспечения более эффективного и справедливого распределения бюджетных ресурсов, а также технической эффективности их использования.

42. Наконец, Организации Объединенных Наций следует оказывать поддержку государствам-членам в их усилиях: а) по разработке рамок развития информационной технологии, тесно увязанных с местными условиями, учитывающих местные потребности и связанных с развитием человеческого потенциала; б) по созданию благоприятных условий для ученых, гражданского общества, частного сектора и общин в целях развития системы знаний, нововведений и технологий и получения соответствующих выгод; с) по развитию стратегий, политики и мероприятий в области электронного управления; и d) по налаживанию партнерских отношений на местном и международном уровне в целях извлечения выгод из последних достижений в области информационной технологии.

Е. Оказание помощи в области развития людских ресурсов

43. Как указывалось в пунктах 18–23 выше, развитие людских ресурсов является одним из важнейших факторов, обеспечивающих осуществление целей Декларации тысячелетия. Организация Объединенных Наций может сыграть ключевую роль в оказании помощи государствам-членам в целях: а) совершенствования руководящих и управленческих навыков через посредство стратегий и механизмов развития навыков руководства, включая семинары и коллоквиумы высокого уровня; б) разработки и осуществления профессиональной подготовки с помощью новаторских методов; с) обеспечения

более широкого использования ИКТ государственной службой для контроля за результатами работы, а также содействия обучению, совершенствования системы обслуживания и расширения доступа к информации как государственных служащих, так и рядовых граждан; d) создания инфраструктуры высокой нравственности в государственном секторе, включая кодексы этики и поведения для работников государственного сектора; е) осуществления и контроля за соблюдением таких правовых документов, как Хартия гражданской службы в Африке, а также других инициатив, которые могут содействовать дальнейшему наращиванию потенциала в области людских ресурсов в африканских странах.

Ф. Обмен информацией и опытом

44. Следует задействовать потенциал Онлайновой сети Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления и финансов в области сбора, систематизации и распространения информации, касающейся осуществления целей Декларации тысячелетия. Сеть уже служит мощным инструментом, применяемым государственными учреждениями, руководящими ведомствами, органами государственного управления и экспертами для получения доступа к знаниям по вопросам государственного управления во всем мире. Число пользователей сети достигает 720 000 человек в месяц. Секретариат предпринимает усилия по расширению сети в целях укрепления возможностей национальных министерств и органов государственного управления иметь доступ к информации, приобщаться к опыту и практике и получать консультативную помощь и проходить обучение в онлайн-режиме в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, выраженной в резолюции 56/213. В рамках этого процесса особое внимание следует уделять систематизации и распространению информации и опыта, связанных с осуществлением Декларации тысячелетия. Консультативный и онлайн-учебный компонент ЮНПАН также необходимо укрепить и сориентировать в этом направлении.

С. Координация помощи в целях развития в области государственного управления

45. В этой области Департамент по экономическим и социальным вопросам и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) работают по линии механизмов партнерства над подготовкой перечня всех программ в области управления и государственно-административной деятельности в Африканском регионе. Данный перечень дает всем участникам процесса оказания помощи в целях развития в этой области мощный инструмент для налаживания партнерских отношений, избежания дублирования и повышения взаимодополняемости программ. Он служит также бесценным инструментом для осуществления правительствами контроля за ходом укрепления системы управления и государственно-административной деятельности, а также установления приоритетов в процессе составления программ. **В этот перечень следует включить и другие регионы и в большей мере ориентировать его на конкретные инициативы в области укрепления потенциала, связанные с осуществлением целей на рубеже тысячелетия.** В последние годы партнеры по оказанию помощи в целях развития делали акцент на важности транспарентности и подотчетности в области управления ресурсами, поступающими по линии помощи в целях развития. Сектору государственного управления в странах-получателях надлежит играть ключевую роль в обеспечении эффективного, действенного и транспарентного использования предоставляемых ресурсов и установления надлежащих систем подотчетности. Несколько лет назад Секретариат предпринял экспериментальную инициативу «Управление помощью и отчетность», в рамках которой страны-получатели и учреждения-доноры совместно работали над упрощением и согласованием требований в отношении подотчетности, повышением транспарентности и выявлением потребностей в укреплении потенциала. **Эту экспериментальную инициативу следует возродить и расширить в целях создания необходимых условий для налаживания прочных отношений доверия между получателями и донорами в интересах поощрения притока**

дополнительных ресурсов на цели осуществления Декларации тысячелетия.

46. Секретариат, регулярно спонсирующий консультативные совещания учреждений, занимающихся вопросами государственного управления, посвятит следующее консультативное совещание разработке скоординированного подхода к проведению мероприятий, направленных на расширение возможностей государственного управления в целях осуществления Декларации тысячелетия. Ряд учреждений предприняли в своих соответствующих областях работы заметные инициативы, с которыми заинтересованные делегации могут ознакомиться на веб-сайте по адресу: www.unpan.org/dpepa_GAreport.asp.

Примечания

¹ Эти реформы, обычно называемые реформами в области нового государственного управления, преследуют цель повышения эффективности и результативности работы государственного сектора. К ним, в частности, относятся «практические методы профессионального управления» в государственном секторе, четкие рабочие нормативы и показатели, упор на усиление дисциплины и контроль за использованием ресурсов и упор на практические методы управления, применяемые в частном секторе.

² *Доклад Международной конференции по финансированию развитию, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.II.A.7), глава I, резолюция 1, приложение.

³ Первый Глобальный форум по вопросам формирования правительства нового типа был организован в 1999 году правительством Соединенных Штатов Америки. Это мероприятие послужило платформой для проведения руководящими работниками высокого уровня обсуждений по вопросу о роли правительств на рубеже нового тысячелетия. Второй Глобальный форум, организованный правительством Бразилии, проходил в г. Бразилиа в мае 2000 года и был посвящен теме «Демократическое государство и управление в XXI веке». В марте 2001 года правительство Италии организовало в Неаполе третий Глобальный форум по теме «Содействие демократии и развитию посредством электронного управления». Организацией четвертого Глобального

форума занимается в настоящее время правительство Марокко, при поддержке Организации Объединенных Наций в координации с другими международными учреждениями.
