



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
13 February 2003
Russian
Original: English

**Комитет экспертов по государственному
управлению**
Вторая сессия
Нью-Йорк, 7–11 апреля 2003 года
Пункт 3 предварительной повестки дня*
**Укрепление потенциала государственного
управления в целях осуществления Декларации
тысячелетия Организации Объединенных Наций**

**Учет стратегий уменьшения масштабов нищеты в
рамках целей в области развития, сформулированных в
Декларации тысячелетия: роль государственного
управления**

Доклад Секретариата**

Резюме

Государства мира, выступая под эгидой Организации Объединенных Наций, всегда воспринимали глобальные проблемы современности как серьезнейшие задачи, которые надо смело решать, демонстрируя волю и решимость международного сообщества. Одной из главных задач для решения которых были приняты цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, является жалкая и дегуманизирующая нищета, которая является уделом более миллиарда человек. При всей громадности масштабов многих глобальных задач они не являются неразрешимыми. Основные причины их сохранения заключаются в слабости институциональных механизмов и недостаточном уровне развития потенциала основных заинтересованных сторон. Учреждения, не имеющие достаточного потенциала, не могут быть на высоте решаемых задач при разработке стратегий и политики и их воплощении в жизнь. Из слабых учреждений получаются плохие партнеры, они не имеют достаточно широкой

* E/C.16/2003/1.

** Настоящий документ был представлен в конференционные службы с задержкой без объяснения, предусмотренного в пункте 8 резолюции 53/208 В Генеральной Ассамблеи, в котором Ассамблея постановила, что в случае несвоевременного представления доклада в примечании к документу следует указывать причины этого.

опоры среди населения и не способны эффективно осуществлять получаемые рекомендации. Таким образом, достижение всех целей в области развития, и особенно цели, касающейся смягчения проблемы нищеты, в решающей степени зависит от эффективности учреждений, особенно на национальном уровне. Ключевыми предпосылками достижения прогресса в будущем, помимо решения важнейшей задачи укрепления потенциала учреждений, является адаптация целей на местах, увязка осуществляемой учреждениями деятельности с другими крупными инициативами и активное вовлечение учреждений в деятельность в целях развития на страновом уровне, а также разработка надлежащей политики и выделение необходимых бюджетных ресурсов.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Общий контекст	1–24	4
А. Декларация тысячелетия и сформулированные в ней цели в области развития	1–6	4
В. Оценка прогресса, достигнутого на текущий момент	7–12	6
С. Потребности государственного управления	13–24	8
II. Задачи	25–33	11
А. Критическая оценка	25–29	11
В. Основные задачи	30–33	13
III. Предстоящий путь	34–45	17
А. План осуществления: международный уровень	34–37	17
В. План осуществления: национальный уровень	38–41	18
С. Выводы и рекомендации	42–45	21

I. Общий контекст

A. Декларация тысячелетия и сформулированные в ней цели в области развития

1. Государства, выступая под эгидой Организации Объединенных Наций, всегда воспринимали глобальные проблемы современности как серьезные задачи, которые надо смело решать, демонстрируя волю и решимость международного сообщества. Эти проблемы были объединены в следующие четыре группы приоритетов¹ Организации:

а) проблема жалкой и дегуманизирующей нищеты, в которой сейчас проживает более миллиарда человека;

б) проблема избавления от бедствия войны, и особенно от насилия, связанного с гражданскими конфликтами, и от страха перед оружием массового уничтожения;

с) конечная цель избавления от опасности жизни на планете, непоправимо испорченной в результате деятельности человека на планете, ресурсы которой уже не могут обеспечить потребности людей;

д) неотложная проблема, которая заключается в том, что Организация Объединенных Наций не располагает эффективными средствами для решения трех вышеуказанных проблем.

2. Одоблив Декларацию тысячелетия², Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла в 2000 году важнейший пакет международных обязательств. В Декларации тысячелетия государства-члены обязались добиваться достижения сформулированных в ней целей в области развития на два первые десятилетия XXI столетия. Эти цели венчают ряд ранее принятых международным сообществом обязательств и результаты встреч на высшем уровне, в частности Всемирной конференции по вопросам образования для всех, конференций Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам, Всемирной конференции по положению женщин и Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития. Причем, что беспрецедентно, так это то, что Декларацию тысячелетия, в которой были сформулированы эти цели в области развития с указанием конкретных количественных показателей и сроков решения задач, подписали 189 государств-членов.

3. В своей заключительной декларации государства — участники Саммита тысячелетия Организации Объединенных Наций также определили конкретные области, в которых действуют факторы, представляющие особую угрозу для социальных ценностей и безотлагательно требующие дополнительного внимания. К их числу относятся:

а) права человека, демократия и благое управление;

б) защита уязвимых, в частности детей и гражданского населения, которые испытывают наибольшие страдания в результате стихийных бедствий, геноцида, вооруженных конфликтов и других чрезвычайных гуманитарных ситуаций; и

с) удовлетворение особых потребностей Африки, таких, как укрепление демократии, прочный мир, искоренение нищеты и устойчивое развитие.

4. В общей сложности в Декларации насчитывается 8 целей, 18 задач и 48 показателей. В первых строках этого документа подчеркивается, что ответственность за достижение этих целей несут правительства стран и что эти цели не заменяют, а дополняют ранее принятые обязательства.

5. Судя по результатам тех немногих исследований, которые были проведены до сих пор, в том числе в целях изучения вопроса о достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в Африке, несмотря на свои внушительные масштабы, задача достижения этих целей не является неразрешимой. Следует подчеркнуть, что труднорешимость этой задачи во многом объясняется низким уровнем развития организационных механизмов и недостаточным потенциалом основных заинтересованных сторон — правительств и гражданского общества — и не является результатом исключительно нехватки ресурсов. Слабые учреждения, по определению, — это такие учреждения, которые не могут разрабатывать стратегии и политику даже при наличии соответствующего мандата и которые неспособны обеспечить их эффективное претворение в жизнь или неспособны обеспечить их реализацию вовсе. Помимо этого, у слабых учреждений не возникает тесных связей с коллективами граждан, клиентами или заинтересованными сторонами, им трудно налаживать партнерские отношения и они неспособны эффективно, критически реагировать на полученные рекомендации. Таким образом, слабость учреждений может быть серьезным препятствием, затрудняющим государствам выполнение организационных и контрольных функций, налаживание партнерств и осуществление их функций и ответственности, вытекающих из Декларации тысячелетия и связанных с их деятельностью по достижению сформулированных в ней целей в области развития. Принято считать, что страны с низким развитием организационного потенциала, особенно в области государственного управления, также отстают и в том, что касается достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Эту точку зрения трудно подтвердить объективными данными обзоров положения в секторе государственного управления, так как проведение таких обзоров еще не стало общепринятой практикой, а в тех редких случаях, когда подобные обзоры проводятся, их результаты несопоставимы и не позволяют сделать определенные выводы.

6. Неофициальные данные, полученные от наименее развитых стран, особенно стран Африки, в первую очередь относительно оказываемого системой Организации Объединенных Наций содействия осуществлению программ, неизменно свидетельствуют о том, что неразвитость потенциала учреждений является серьезным препятствием, которое затрудняет разработку и осуществление программ и проектов. Слабые в организационном отношении структуры, как правило, неспособны обеспечить подготовку или удержание кадров, необходимых для решения стоящих перед ними задач. И наконец, слабые учреждения не могут эффективно налаживать партнерские отношения, плохо реагируют на пожелания коллективов граждан и неспособны к широкому сотрудничеству. В настоящем документе вопрос об учреждениях и организационном потенциале рассматривается в свете этого обстоятельства, причем конкретно, предметно и с учетом культурных факторов.

В. Оценка прогресса, достигнутого на текущий момент

7. В целом по поводу сферы охвата и универсальности целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, есть некоторые замечания. Как неоднократно указывалось, некоторые из таких целей, в частности касающиеся борьбы с малярией, актуальные для некоторых стран, например, находящихся в некоторых районах Азии и в Африке к югу от Сахары, не являются таковыми для других стран, например стран с переходной экономикой. Концепция нищеты, в основу которой был положен международно признанный критерий дохода в 1 долл. США в день, является состоятельной в отношении наименее развитых стран, но не в отношении всех стран, признающих цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. И потом, следует ли в контексте целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, заострять внимание на вопросе о распределении выгод, получаемых в результате деятельности, направленной на достижение таких целей, на национальном уровне, в частности между группами населения разных возрастов? В интересах сохранения возможности применения гибкого подхода к целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, и обеспечения их актуальности на страновом уровне эти вопросы поднимались как на национальном уровне, так и в рамках международных форумов³.

8. Во-первых, цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, необходимо адаптировать с учетом местных условий, т.е. на основе деятельности в международных форумах должны сформироваться национальные процессы и приоритеты. При этом деятельность как таковая имеет важное значение сама по себе, так как понимание и поддержка деятельности по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, как процесса правительствами и гражданским обществом в решающей степени зависят от участия широкого круга сторон и информационно-пропагандистской работы. Адаптация целей в области развития, сформулированная в Декларации тысячелетия, к местным условиям не сводится к постановке национальных целей и приоритетов. Причем не меньшее, если не большее значение имеет институциональный аспект адаптации этих целей. Слабые административные учреждения неспособны организовать процесс и обеспечить его осуществление. Отраслевые министерства, включая министерства социального профиля, всегда имеют более низкий статус и более ограниченные полномочия, нежели такие центральные макроэкономические министерства, как министерство финансов, министерство планирования или центральный банк. Например, в Шри-Ланке министерство по социальным вопросам, на которое возложена координация контрольных функций в области социального развития, не располагает ни кадрами специалистов, ни ресурсами, необходимыми для эффективного выполнения своих функций. Это объясняется тем, что социальные сектора в силу своего низкого статуса всегда страдали больше других при проведении радикальных реорганизаций в целях сокращения государственного аппарата, а также тем, что в условиях нехватки государственных ресурсов первоочередное внимание уделялось ключевым экономическим и финансовым ведомствам и центральному банку.

9. Во-вторых, концепция целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, является более широкой, чем любые сопоставимые с ней инициативы, включая документы о стратегии смягчения проблемы нище-

ты. Таким образом, подходы и средства, которые в настоящее время используются для решения ключевых проблем, включая борьбу с нищетой, в частности документ о стратегии смягчения проблемы нищеты и национальный бюджет, являются неадекватными с точки зрения достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

10. В-третьих, цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, в свою очередь, имеют весьма низкую приоритетность в контексте деятельности в целях развития отдельных стран, если они не увязаны с другими осуществляемыми инициативами, такими, как национальные доклады о развитии человеческого потенциала и, особенно, документы о стратегии смягчения проблемы нищеты. Между тем подготовка последних, которая ведется на основе трехлетнего программного цикла, представляет собой слишком узкое по степени охвата и краткосрочное направление деятельности и плохо согласуется с целями. Такая увязка имеет важное значение как с практической, так и с теоретической точек зрения. В практическом плане, ввиду громадного значения, которое придается документам о стратегии смягчения проблемы нищеты, и с учетом ограниченности возможностей национальных правительств, целенаправленная деятельность по достижению целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, представляется маловероятной, если такие цели не служат основой для разработки более целенаправленных и надлежащим образом обеспеченных ресурсами инициатив. В теоретическом плане задача состоит в том, чтобы показать, что такая ключевая цель в области развития, сформулированная в Декларации тысячелетия, как смягчение проблемы нищеты, имеет свои культурные и институциональные аспекты и, помимо повышения уровня доходов, связана с целым рядом смежных целей. Соответствующие проблемы надлежит решать не путем выдвижения условий, а на основе переговоров, сотрудничества и участия.

11. В-четвертых, потенциалы стран, особенно наименее развитых стран, недостаточны для решения сложных задач и преодоления серьезных последствий применительно к деятельности по достижению целей в области развития даже тогда, когда эти цели возводятся в ранг национальных приоритетов и воплощаются в политике отдельных стран. В этой связи отмечалось, что страны ставят перед низкооплачиваемыми и слишком малочисленными служащими государственных учреждений так много конкурирующих задач, что цели начинают восприниматься не как благо, а как дополнительное бремя, которое ложится на плечи их малочисленного и плохо подготовленного персонала.

12. В-пятых, база данных, которая используется в целях анализа и разработки политики на национальном уровне, слишком слаба и не позволяет обеспечить эффективное отражение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в национальной политике. Нередко имеющиеся данные представляют собой средние показатели по стране и почти не отражают такие факторы, как пол, географическое местоположение или род деятельности. Между тем, даже в тех случаях, когда средние показатели по стране свидетельствуют о наличии прогресса, необходимо знать, каким именно слоям населения оказывается помощь в плане преодоления проблемы нищеты. При определении приоритетов и осуществлении деятельности в условиях, когда требуется достичь экономии ресурсов, важно обеспечить, чтобы информация о результатах деятельности была дезагрегирована по признакам пола, социально-экономического положения и рода деятельности.

С. Потребности государственного управления

13. Каковы создающие нагрузку на организационный потенциал системы государственного управления потребности, которые возникают в связи с осуществлением задач, связанных с деятельностью по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и последующими мерами? Как уже было отмечено, правительства развивающихся стран несут непосильную ответственность, как в отношении выполнения функций, связанных с разработкой и реализацией национальной политики и осуществлением управления на национальном уровне, так и в отношении выполнения своей ответственности перед международным сообществом, и сталкиваются с проблемой хронического дефицита ресурсов. В пункте 2 Декларации тысячелетия недвусмысленно говорится о том, что главы государств признают, что, «помимо индивидуальной ответственности перед нашими собственными обществами, мы несем также коллективную ответственность за утверждение принципов человеческого достоинства, справедливости и равенства на глобальном уровне. Поэтому мы как руководители ответственны перед всеми жителями Земли, особенно перед наиболее уязвимыми из них, и в частности перед детьми мира, которым принадлежит будущее».

14. Это дополнительная ответственность, непосредственно связанная с осуществлением целей, сформулированных в Декларации, не является чем-то новым. После подписания Устава Организации Объединенных Наций государства-члены признали, что их деятельность должна осуществляться под надзором международного сообщества, согласно его правилам и в соответствии с принципом наднациональной ответственности. Новый уровень сложности и ответственности задач обусловлен началом процесса глобализации, который все в большей мере вовлекает в свою орбиту правительства и в условиях которого стандарты и темпы осуществления задаются логикой этого процесса. На последнем этапе рыночной перестройки, продолжавшемся с начала по середину 90-х годов, широкие масштабы приобрели реформы государственного сектора, которые проводились в рамках усилий по сокращению государственного аппарата и приватизации многих полугосударственных предприятий, что, однако, не сопровождалось принятием мер по укреплению или совершенствованию механизмов стимулирования. Эти реформы также подготовили почву для создания рыночной экономики и закрепления ее статуса как господствующего уклада в сфере производства и распределения товаров, который предоставляет более широкие возможности наиболее способным среди нетрудоустроенных людей. В конечном итоге эти реформы привели к сокращению государственного аппарата, а также во многих странах — в качестве попутного результата — к истощению интеллектуального потенциала. Резкий поворот к развитию рыночных отношений и так называемая децентрализация привели к тому, что центральные учреждения, в ведении которых в прошлом находились вопросы социального развития и которые финансировали деятельность в этой сфере, особенно на субрегиональных уровнях, также лишились финансовых ресурсов и утратили свой политический авторитет. Например, в Китае представители центральных учреждений нередко выражают сожаление по поводу того, что дальнейшая приватизация медицинских учреждений не только вызвала снижение уровня медицинского обслуживания (особенно в сельской местности), но и привела к тому, что многие медицинские учреждения на местах, которые прежде регулярно предоставляли медицинскую статистику в централизованном порядке, утратили к этому всякий интерес. Необходимые на страновом уровне

рядке, утратили к этому всякий интерес. Необходимые на страновом уровне меры по адаптации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на местах, т.е. их адаптации к местным условиям, могут увязываться не только с целями, но и с задачами в области развития; так, ниже перечисленные цели основываются на Декларации тысячелетия и докладе Генерального секретаря о Плате ее осуществления (A/56/326)⁴.

15. Как отмечается в Плате осуществления, исключительно важно, чтобы цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, стали национальными целями и чтобы они способствовали большей согласованности и последовательности национальной политики и программ. Залогом успеха в этом отношении является национальная ответственность за достижение этих целей. Несмотря на то, что Декларацию тысячелетия подписали 189 государств — членов Организации Объединенных Наций, не все из них скорректировали свои стратегии и планы, с тем чтобы они в полной мере отражали принятые обязательства⁵.

16. Вкратце можно сказать, что в интересах актуализации проблемы нищеты в рамках деятельности по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, система государственного управления должна стать: а) более привлекательной и восприимчивой; б) более профессиональной и дальновидной; в) более открытой и транспарентной; г) более эффективной в плане оказания содействия и разработки рекомендаций; и е) более справедливой.

17. Учреждения центрального государственного аппарата должны оказывать помощь отраслевым или профильным министерствам в отношении достижения конкретных целей в самые короткие сроки, создавая для этого благоприятные условия. Эти учреждения должны вырабатывать на основе консенсуса единую концепцию, разрабатывать долгосрочную стратегию развития в конкретных секторах и координировать ее осуществление в масштабах всей системы органов государственного управления. Сотрудники Центрального аппарата должны перейти от командных методов управления отраслевыми министерствами к методам, основанным на концепции обслуживания.

18. Стратегии, рассчитанные на достижение прогресса в деле сокращения вдвое к 2015 году доли населения Земного шара, имеющего доход менее 1 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 в) оказание содействия в укреплении потенциала для оценки нищеты, мониторинга и планирования (A/56/326, пункт 86).

19. Для достижения этих целей требуется обеспечить координацию деятельности государственных учреждений. Такая координация, в свою очередь, является предпосылкой налаживания и поддержания эффективного межучрежденческого и межведомственного сотрудничества. Центральным учреждениям также необходима развитая единая система управления информацией, которая позволяла бы отслеживать общий прогресс в деле воплощения в жизнь политики и программ, оценивать результаты деятельности отраслевых министерств, влиять на ход принятия политических решений и контролировать состояние подотчетности по вопросам использования ресурсов.

20. Следует принимать меры к тому, чтобы процесс децентрализации не вступал в противоречие с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, и в частности с соответствующими стратегиями, не только в интересах надлежащего обеспечения ресурсами местных органов власти/учреждений, но и в целях обеспечения подотчетности государственных учреждений на местах в отношении осуществления и результатов порученных им программ в контексте национальной стратегии развития. Необходимой предпосылкой действенной и эффективной децентрализации также является наличие сильного центрального аппарата и обеспечение соответствующих благоприятных условий. В ходе децентрализации также должно предусматриваться создание механизмов, способствующих более тесному взаимодействию между органами государственного управления и общиной.

21. В интересах достижения поставленной глобальной цели, заключающейся в том, чтобы добиться к 2020 году значительного улучшения в условиях жизни по меньшей мере 100 миллионов жителей трущоб, международное сообщество, в частности, поддерживает осуществление следующих необходимых мер: а) оказание 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 (A/56/326, пункт 121).

22. Что касается просьб стран Африки, то деятельность по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в целом сосредоточена на ряде областей государственного управления, заслуживающих особого внимания, таких, как: а) укрепление стратегического планирования, централизованного управления и координации деятельности государственных учреждений; б) создание учреждений по вопросам урегулирования конфликтов; с) укрепление местных органов власти; d) обеспечение строгого соблюдения законности путем повышения эффективности законодательной деятельности и деятельности судов и расширения возможностей гражданского общества; и е) подготовка кадров руководителей для разработки концепций, стратегий и рекомендаций в отношении развития Африки в глобальном контексте.

23. Стратегически представляется оптимальным одновременное установление увязки между целями и последующей деятельностью в связи с документом о стратегии смягчения проблемы нищеты и подготовкой национального доклада о развитии человеческого потенциала. В первом случае, в связи с документом о стратегии смягчения нищеты, следует отметить, что одна из самых главных целей этого документа — смягчение проблемы нищеты — также является одной из ключевых целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; во втором случае то же самое можно сказать о национальном докладе о развитии человеческого потенциала ввиду его преимуществ в области распространения идей и информации, повышения осведомленности и мобилизации поддержки по важнейшим вопросам.

24. Международное сообщество, т.е. система Организации Объединенных Наций, должно поддерживать усилия по включению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в другие крупные инициативы, такие, как документы о стратегии смягчения проблемы нищеты, в то же время

учитывая различия между этими документами. Тогда как документ о стратегии смягчения проблемы нищеты является инструментом краткосрочного и среднесрочного планирования, который разрабатывается в увязке с финансовыми показателями и бюджетом, цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, направлены на удовлетворение долгосрочных потребностей и разрабатываются в увязке с другими важнейшими нормативными документами в социальной и экологической областях. Потребности, связанные с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, неразделимы, и их невозможно рассматривать по отдельности. При этом, как отмечается в настоящем документе, они обусловлены необходимостью достижения единых целей и подчиняются общей логике. Это, в частности, проявляется в том, каким образом эти потребности, каждая по отдельности и вместе взятые, связаны с ликвидацией нищеты и способствуют расширению возможностей национальными правительствами и гражданским обществом, включая частный сектор в отношении решения этой проблемы.

II. Задачи

A. Критическая оценка

25. В первую очередь представляется целесообразным напомнить об осуществляемой деятельности, о промежуточном прогрессе и о той работе, которая, как считается, пока не завершена. Это позволит рассмотреть вопрос о более конкретных задачах и роли государственного управления в этом процессе. В принципе, задачу управления деятельностью, направленной на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и определения ее направленности выполняет Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Председателем этой Группы является Администратор Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), которому поручено обеспечивать основу для более последовательной деятельности и сотрудничества в рамках усилий Организации Объединенных Наций в области развития. Члены ГООНВР оказывают стратегическую и программную поддержку более чем 150 странам во всем мире в таких областях, как нищета, устойчивое развитие, благое правление, права человека, благополучие детей, народонаселение и репродуктивное здоровье, права женщин, продовольственная безопасность, населенные пункты и контроль над наркотиками. На основе совместных усилий учреждения-члены и программы ежегодно мобилизуют ресурсы на цели развития на сумму более 5 млрд. долл. США и распоряжаются ими. Управление работой ГООНВР осуществляет Исполнительный комитет в составе руководителей ПРООН, Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Мировой продовольственной программы (МПП). Помимо членов Исполнительного комитета в состав Группы входят также представители других организаций, таких, как Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (ДЭСВ), Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Международный фонд сельскохозяйственного развития

(МФСР) и Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО).

26. Под руководством Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития ведется работа, которая обеспечивает осуществление стратегии достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и которая предусматривает три основных направления:

а) проект тысячелетия, в рамках которого проводится анализ возможных вариантов политики, которому поручено разрабатывать план действий по реализации и достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и который включает в себя десять целевых групп, связанных с этими целями, и действует под руководством профессора Джеффри Сакса из Колумбийского университета;

б) кампания тысячелетия, в рамках которой мобилизуется политическая поддержка Декларации тысячелетия как в развитых, так и в развивающихся странах и деятельностью которой руководит г-жа Эвелин Херфкенс;

в) оперативная деятельность на страновом уровне, осуществление которой самыми разными учреждениями обеспечивается при содействии ПРООН и координатора-резидента Организации Объединенных Наций, который оказывает отдельным странам помощь в осуществлении политики, которая необходима для достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

27. На глобальном уровне функции по контролю за ходом достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, возложены на Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам, и для Генерального секретаря готовится годовой доклад. Ожидается, что к концу 2004 года в каждой стране будет завершена подготовка доклада, посвященного указанным целям, которая будет приурочена к пятилетнему всеобъемлющему обзору, который должен провести Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций. По состоянию на сентябрь 2002 года такой доклад подготовили 12 стран и еще 40 стран находятся на этапе его разработки⁶.

28. Что касается составления совокупного бюджета, то, как следует из подготовленной Всемирным банком, ЮНИСЕФ и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) бюджетной сметы, для достижения к 2015 году большинства целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, включая уменьшение в два раза масштабов крайней нищеты, потребуется дополнительная помощь в целях развития на сумму 50 млрд. долл. США в год. Хотя это предполагает увеличение нынешнего объема помощи в два раза, указанная сумма отражает примерно одну пятую часть 1 процента доходов в странах-донорах. К числу важных инициатив, выдвинутых после Международной конференции по финансированию развития, проведенной в 2002 году в Монтеррее, Мексика, относятся обязательство Соединенных Штатов выделить дополнительно 5 млрд. долл. США и обязательство Европейского союза на сумму 7 млрд. долл. США.

29. Оказание официальной помощи в целях развития и облегчение бремени задолженности будут крайне необходимыми направлениями деятельности — особенно для наименее развитых стран — для осуществления программы действий в целях развития и выполнения их обязательств, связанных с целями в

области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В настоящее время официальная помощь в развитии составляет примерно 0,23 процента, или одну треть, согласованного целевого показателя в размере 0,7 процента от валового национального продукта развитых стран. Дефицит средств составляет примерно 125 млрд. долл. США в год, а это означает, что для гарантированного достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, необходимы средства, объем которых более чем в два раза превышает объем упомянутой дополнительной помощи. Повсеместно признается, что одного лишь наличия ресурсов вряд ли будет достаточно для обеспечения того, чтобы бедные страны достигли этих целей, и что непереносимым условием их достижения является создание потенциала во всех относящихся к нему областях, включая институциональное строительство, людские ресурсы, управление и преодоление цифровой пропасти⁷. С учетом вероятности того, что объем официальной помощи в целях развития в ближайшем будущем не достигнет требуемого уровня, задача создания потенциала становится как никогда актуальной. Несмотря на то, что облегчение бремени задолженности и торговля являются дополнительными важными факторами, содействующими реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, достигнутого в этих областях прогресса, включая инициативу в интересах бедных стран с крупной задолженностью и проведение совещания Всемирной торговой организацией в 2002 году в Дохе, было недостаточно для покрытия других дефицитов, как с институциональной точки зрения, так и с точки зрения ресурсов. В результате проведения исследования по вопросу о бюджетных расходах примерно в 30 развивающихся странах было установлено, что две трети из них используют более значительную долю своих средств на обслуживание задолженности, чем на основные социальные услуги. В странах Африки, расположенных к югу от Сахары, правительства расходуют примерно в два раза больше средств на погашение своих финансовых обязательств перед внешними кредиторами, чем на выполнение своих общественных обязательств перед народом⁸. Тот факт, что в настоящее время в обеспечении реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, достигается неодинаковый прогресс, документально доказан, как в целом, так и в отношении стран Африки, расположенных к югу от Сахары, что представляет собой дополнительную проблему и вызывает озабоченность у международного сообщества и национальных правительств⁹.

В. Основные задачи

30. Основные задачи, требующие решения для достижения сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области развития, многогранны, то есть включают в себя экономические, социальные, политические и институциональные аспекты, а на различных уровнях — национальные, региональные и глобальные аспекты. Государственное управление, а в более широком смысле — правление, отчасти представляет собой институциональный и организационный процесс, увязывающий различные аспекты этой проблемы, и позволяет получить реальное представление о том, насколько выполняются обязательства. Рынки и учреждения связаны между собой, и даже в тех случаях, когда считается, что рынки функционируют эффективно, все же необходима институциональная основа не только для создания благоприятных условий и определения основных принципов работы, но и для включения в повестку дня для развития этих задач, в данном случае — целей в области

развития этих задач, в данном случае — целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, которые в противном случае рынок может не учесть. В этой связи сохраняет свою актуальность приписываемое Кейнзу замечание относительно того, что роль государства заключается не только в том, чтобы действовать с учетом рыночной конъюнктуры, или конкурировать с рынком за одно и то же пространство, но и делать то, что рынок сделать не способен, включая достижение консенсуса в отношении социальной программы действий. Наиболее насущной задачей системы Организации Объединенных Наций в этой связи несомненно являются, с одной стороны, установление партнерских отношений и обеспечение взаимодействия между государством, гражданским обществом и частным сектором и, с другой стороны, координация различных инициатив, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, документы о стратегии смягчения проблемы нищеты, Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и национальные доклады о развитии человеческого потенциала.

31. Начиная с национального уровня, крайне важно оказывать странам поддержку в адаптации к местным условиям целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и разработке необходимых документов, включая подготовку к концу 2004 года в соответствии с принятым решением национальных докладов. Как говорилось выше, осуществление задачи по формулированию указанных целей уже началось, но большинство развивающихся стран, особенно наименее развитые страны и страны Африки, расположенные к югу от Сахары, не приступили к этой работе или могут в настоящее время добиться более качественных результатов. Требуемое повышение качества обеспечивается по следующим трем направлениям:

а) во-первых, принятие международных обязательств, а именно в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на национальном уровне, таким образом, чтобы они отражали национальные приоритеты. С этими мерами тесно связано развитие потенциала в области статистики для оказания консультационных услуг по вопросам политики и контроля за достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и показателей, отражающих прогресс в деле их реализации. На страновом уровне согласование целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, обеспечивается от имени системы Организации Объединенных Наций по линии Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и отделением ПРООН и координатору Организации Объединенных Наций поручено стимулировать этот процесс, осуществлять информационно-пропагандистскую деятельность и обеспечивать участие соответствующих учреждений и программ Организации Объединенных Наций. База статистических данных для наименее развитых стран, особенно в Африке, весьма несовершенна, чтобы ее можно было использовать для формулирования указанных целей и контроля за их достижением, и деятельность соответствующих организаций в поддержку этого процесса пока не систематизирована;

б) во-вторых, разработка стратегии, обеспечивающей, чтобы цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, придавали импульс процессу развития и чтобы это находило отражение как в сфере управления, так и в сфере мобилизации ресурсов и распределения государственных

расходов. Этот процесс, несомненно, представляет собой наиболее сложную задачу, поскольку, с одной стороны, предусматривает учет долгосрочных перспектив развития, которые не были приняты во внимание в рамках рыночных реформ 80-х годов, и, с другой стороны, обеспечение того, чтобы институциональная структура, включая финансовые учреждения макроэкономического уровня, планирующие органы и центральный банк, способствовала включению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в их приоритетные программы и деятельность в качестве ключевого элемента;

с) в-третьих, увязка этих целей с другими реализуемыми в настоящее время инициативами, такими, как документы о стратегии смягчения проблемы нищеты, инициатива в интересах бедных стран с крупной задолженностью и национальные доклады о развитии человеческого потенциала, с целью добиться их совокупного воздействия и обеспечить, чтобы указанные цели определяли основные задачи, целевые задания и расходы в рамках других инициатив. Другое направление этой деятельности — установление партнерских отношений — предусматривает взаимодействие между государством, гражданским обществом и частным сектором, которое не только обеспечивает участие и законность, но и является необходимым условием, поскольку отсутствие поддержки со стороны гражданского общества и частного сектора сокращает возможность сделать эти цели частью культуры развития в той или иной стране.

32. Ситуация в Буркина-Фасо, крайне бедной страны даже по стандартам развивающихся стран, изложена в приведенной ниже вставке в качестве примера того, как та или иная страна при поддержке системы Организации Объединенных Наций стремится ликвидировать разрыв в плане реализации различных инициатив и достичь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Прежде всего следует отметить, что активное применение всеобъемлющего подхода к анализу проблемы нищеты и к выбору политики продемонстрировало искреннее стремление органов управления играть в этом деле активную роль. Это хороший пример переоценки ценностей в рамках государственного управления.

Вставка

Буркина-Фасо — на пути к объединению инициатив в области развития

Буркина-Фасо относится к числу тех стран, которые, согласно высказываемым в настоящее время предположениям, столкнутся с серьезными проблемами, затрудняющими достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Ограничения включают низкий уровень годового дохода на душу населения, составляющий примерно 220 долл. США, и один из самых низких в мире индексов развития человеческого потенциала, по которому страна занимает 169 место из 173 стран. Более 60 процентов населения живет ниже черты бедности, составляющей 1 долл. США. Чистый показатель зачисления в начальную школу, согласно оценкам, составляет 34 процента, а соотношение девочек и мальчиков в начальной и средней школе — 66,5 процента. Коэффициенты смертности детей в возрасте до пяти лет и младенческой смертности составляют соответственно 205 и 105 на 1000 живорождений.

В 2001 году правительство обратилось к учреждениям системы Организации Объединенных Наций, включая ПРООН и Департамент по экономическим и социальным вопросам, с просьбой разработать проект, направленный на создание потенциала в области социально-экономического управления. В рамках общей задачи создания потенциала цели проекта заключаются в разработке системы мониторинга и анализа проблемы нищеты на национальном уровне; разработке системы мониторинга и анализа проблемы нищеты на региональном уровне; подготовке национального долгосрочного перспективного исследования, с тем чтобы более эффективно решать широкомасштабные проблемы с учетом целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; и оказании отдельным министерствам, участвующим в этом процессе, помощи в создании собственного потенциала.

Источник: Проект ВКФ/00/01 ДЭСВ Организации Объединенных Наций.

33. Урок, который необходимо извлечь из ситуации в Буркина-Фасо, заключается в том, что если система Организации Объединенных Наций будет предпринимать согласованные усилия во взаимодействии с национальными правительствами и остальными международными партнерами, то речь будет идти не только о серьезных проблемах, но и о широких возможностях. Кроме того, проблема нищеты в той или иной стране не является реальным препятствием, а ставит перед различными участниками деятельности определенные задачи и служит основой для их усилий с целью обеспечить, чтобы их соответствующий практический опыт и ресурсы использовались таким образом, чтобы можно было удовлетворять потребности как в материальных, так и в людских ресурсах, которые связаны с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия.

III. Предстоящий путь

A. План осуществления: международный уровень

34. В плане осуществления (A/56/326) намечены возможные стратегии действий, направленных на достижение целей и выполнение обязательств, взятых 147 главами государств и правительств и всеми 189 государствами-членами, которые приняли Декларацию. В нем всесторонним образом рассматриваются все цели и обязательства, содержащиеся в Декларации тысячелетия, рекомендуются пути продвижения вперед и описывается «наилучшая практика». В разделах плана осуществления Декларации тысячелетия последовательно затрагиваются такие проблемы, как:

а) мир, безопасность и разоружение (в данном разделе говорится о мерах, которые будут способствовать повышению уровня безопасности человека);

б) развитие и искоренение нищеты (в этом разделе речь идет о целях в области развития, закрепленных в Декларации тысячелетия, и при этом основное внимание уделяется вопросам устойчивого развития на основе искоренения нищеты и подчеркивается важность сокращения вдвое числа людей, доход которых не превышает 1 долл. США в день);

с) охрана нашей общей окружающей среды (в этом разделе говорится о трудностях и проблемах, с которыми сопряжена охрана окружающей среды);

д) права человека, демократия и благое управления (в данном разделе, в частности, подтверждается важное значение основных прав человека, включая демократические институты, расширение прав граждан и подлинное участие их в политической жизни);

е) защита уязвимых (в этом разделе основное внимание уделяется тем группам, особенно женщинам и детям, которые вынуждены покидать насиженные места и становятся жертвами злоупотреблений вследствие гуманитарных катастроф комплексного характера);

ф) удовлетворение особых потребностей Африки (в этом разделе речь идет о проблемах, обусловленных крайней нищетой, огромным бременем задолженности, болезнями, конфликтами и непостоянством интереса со стороны международного сообщества);

г) укрепление Организации Объединенных Наций (в данном разделе указывается, что для восстановления потенциала Организации как места проведения подлинного диалога и катализатора эффективных действий требуется улучшить координацию между ее основными органами и укрепить партнерские связи с другими многосторонними организациями и гражданским обществом.

35. Доклад заканчивается разделом, озаглавленным «Предстоящий путь», в котором отмечается, что будут представляться ежегодные доклады, а каждые пять лет — всеобъемлющий доклад о достигнутом прогрессе в достижении этих целей. Выполнение Плана осуществления может показаться чрезвычайно трудной задачей, однако его положения согласуются с высокими идеалами и целями, закрепленными в Декларации тысячелетия. Кроме этого, он дает представление о том, какие проблемы предстоит решать органам государственного управления в широком смысле, для того чтобы они могли сыграть ключевую

роль в реализации целей в области развития, закрепленных в Декларации тысячелетия. В то же время имеется ряд элементов и аспектов, оказывающих непосредственное воздействие на государственное управление, которые стоит рассмотреть.

36. Следует напомнить, что, как подчеркивается в Плане осуществления, закрепленные в Декларации тысячелетия цели в области развития представляют собой результаты той кропотливой и сложной работы, которая была проведена в рамках ряда всемирных конференций в 90-е годы, и вытекают из целого комплекса международных стандартов и норм, которые были кодифицированы за последние полвека. В этом смысле все успехи и провалы в деле выполнения обязательств, которые были приняты на предыдущих конференциях, имеют отношение и к целям в области развития, закрепленным в Декларации тысячелетия. Эту более широкую точку зрения необходимо учитывать при рассмотрении конкретных проблем, которые стоят перед системами государственного управления, а в более широком смысле перед правительствами, о чем говорится ниже.

37. Если рассматривать этот вопрос в международном плане, то прогресс в реализации закрепленных в Декларации тысячелетия целей в области развития будет зависеть от успеха не только различных инициатив, уже предпринимаемых системой Организации Объединенных Наций, включая инициативы внутри самой Организации, реализуемые под руководством Группы по вопросам развития Организации Объединенных Наций, но и инициатив, которые осуществляются совместно с другими партнерами. На Международной конференции по финансированию развития и Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в Йоханнесбурге, Южная Африка, в 2002 году, положения Декларации тысячелетия и закрепленные в ней цели в области развития были не только подтверждены, но и нашли свое дальнейшее развитие и были определены в качестве стимулов к мобилизации ресурсов.

В. План осуществления: национальный уровень

38. Внося свой скромный, но чрезвычайно важный вклад, Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по государственному управлению в 2002 году подготовил серию докладов о создании потенциала, необходимого для достижения целей, закрепленных в Декларации тысячелетия, которые содействуют продвижению этого процесса вперед как на национальном, так и на международном уровне¹⁰. Таким образом, имеется ряд инициатив (некоторые из которых являются более целенаправленными по своему характеру, чем другие), в рамках которых, с одной стороны, изложенные в этих докладах принципы хорошо согласуются с отраженными в Плане осуществления целями в области развития, а с другой стороны, можно было бы укрепить координацию.

39. Одна из основных проблем заключается в том, как сделать закрепленные в Декларации тысячелетия цели в области развития приоритетными в рамках национальной стратегии развития, или, другими словами, в том, как увязать эти цели с нуждами людей на местах. Частично эту задачу можно выполнить путем простой адаптации поставленных на международном уровне целей в области развития к национальным потребностям с учетом национальных приоритетов. Например, для стран Африки к югу от Сахары чрезвычайно важное зна-

чение имеет ликвидация малярии, а установление черты бедности на уровне 1 долл. США в день является вполне приемлемым. Для других стран, например, для стран с переходной экономикой, ни цели в области борьбы с малярией, закрепленные в Декларации тысячелетия, ни определение понятия крайней нищеты как уровня жизни, при котором люди живут на 1 долл. США или меньше в день, не являются особенно актуальными. Поэтому цели в области развития должны быть адаптированы и доработаны на национальном уровне с учетом экономических показателей и показателей развития той или иной страны. Еще одной смежной задачей является разработка такой концепции или стратегии развития, в контексте которой эти цели будут рассматриваться как «свои собственные» цели, которые определены на национальном уровне и реализацией которых необходимо руководить именно на этом уровне. Это — еще более сложная задача, чем адаптация целей, задач и показателей в области развития, закрепленных в Декларации тысячелетия, поскольку она предполагает разработку такой стратегии развития, в основе которой лежит достижение закрепленных в Декларации тысячелетия целей, а также увязку этой стратегии с другими крупными инициативами. Намечаемый предстоящий путь заключается в том, чтобы расширить бытующее ныне в странах представление о стратегии развития, с тем чтобы закрепленные в Декларации тысячелетия цели рассматривались как «внешний слой» такой стратегии. Другие реализуемые на национальном уровне инициативы, включая документы о стратегии смягчения проблемы нищеты, национальные доклады о развитии людских ресурсов и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, могут прекрасно вписываться в такую стратегию, поскольку они будут охватывать конкретный «подуровень» закрепленных в Декларации тысячелетия целей. Например, для реализации целей в области развития необходим более длительный период времени, чем для осуществления документов о стратегии смягчения проблемы нищеты, поскольку такие документы составляют обычно на трехгодичный программный цикл, а искоренение нищеты в контексте реализации этих целей осуществляется наряду с достижением других целей. В то же время увязка целей в области развития, закрепленных в Декларации тысячелетия, с документами о стратегии смягчения проблемы нищеты имеет жизненно важное значение как с точки зрения ресурсов и финансирования мероприятий, предусмотренных в этих документах, так и в силу того, что осуществлением этих документов занимаются министерства финансов и планирования, а это имеет огромное значение для реализации закрепленных в Декларации тысячелетия целей.

40. Эта увязка с другими крупными инициативами является абсолютно необходимой, особенно для таких стран, как многие из стран Африки к югу от Сахары, где весьма слабы организационная база и база людских ресурсов. Необходимость такой увязки обусловлена тем, что национальные администрации не могут охватывать много инициатив в отдельности и одновременно. Там, где между документами о стратегии смягчения проблемы нищеты и закрепленными в Декларации тысячелетия целями в области развития имеет место «конкуренция» или «деструктивное соперничество», существует вероятность того, что последние окажутся в роли «проигравших» не только в силу бюджетных соображений, но и в силу того, что ключевые директивные учреждения, включая министерства финансов и планирования и центральные банки, уже задействованы в осуществлении документов о стратегии смягчения проблемы нищеты. Поэтому как с концептуальной точки зрения (представление о стратегии

достижения закрепленных в Декларации тысячелетия целей в области развития), так и с точки зрения недопущения «конкуренции» между крупными инициативами с целью выдвинуться на первый план на национальном уровне и привлечь больший объем ресурсов документы о стратегии смягчения проблемы нищеты и закрепленных в Декларации тысячелетия целей в области развития должны «идти под одним знаменем». Для обеспечения увязки закрепленной в Декларации тысячелетия цели с другими национальными (документы о стратегии смягчения проблемы нищеты или национальные доклады о развитии людских ресурсов) или региональными инициативами необходимо наличие в государственном секторе значительного аналитического потенциала, позволяющего добиваться такой увязки.

41. Национальные доклады о развитии людских ресурсов, например, являются прекрасным средством осуществления информационно-пропагандистской работы и контроля в интересах реализации закрепленных в Декларации тысячелетия целей в области развития или решения конкретных проблем, связанных с ними. Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (ДЭСВ) в настоящее время в сотрудничестве с другими партнерами (см. вставку ниже) разрабатывает проект повышения эффективности национальных докладов о развитии людских ресурсов стран Африки к югу от Сахары в трех направлениях: во-первых, с точки зрения процесса; во-вторых, с точки зрения содержания и стандартов; и в-третьих, с точки зрения охвата и распространения. Еще одной сильной стороной национальных докладов о развитии людских ресурсов с точки зрения содействия реализации закрепленных в Декларации тысячелетия целей в области развития является то, что эти цели находят самый живой отклик у гражданского общества и позволяют выдвинуть на передний план проблемы развития и связанные с ними вопросы, которые правительственные учреждения могут либо упускать из виду, либо игнорировать. Что касается взаимодействия и экономии ресурсов, то именно те специалисты, которые привлекаются к разработке национальных докладов о развитии людских ресурсов, вероятнее всего, смогут также обеспечить учет предусмотренных в Декларации тысячелетия целей в области развития и увязку этих целей с целями страновой программы. Таким образом, с одной стороны, национальные доклады о развитии людских ресурсов являются естественным механизмом пропаганды закрепленных в Декларации тысячелетия целей в области развития, а с другой стороны, те ограниченные ресурсы, которые обычно выделяются Управлением Координатора Организации Объединенных Наций или представителем-резидентом Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) на цели подготовки таких докладов, в свою очередь, вероятно, также содействуют необходимой адаптации и пропаганде предусмотренных в Декларации тысячелетия целей в области развития.

Вставка

Национальные доклады о развитии людских ресурсов как инструменты, позволяющие обеспечить учет предусмотренных в Декларации тысячелетия целей в области развития в контексте основной деятельности на национальном уровне

Департамент по экономическим и социальным вопросам совместно с Программой развития Организации Объединенных Наций разработал проект по оказанию поддержки подготовке национальных докладов о развитии людских ресурсов в странах Африки к югу от Сахары. Следует напомнить, что за время, прошедшее после выхода в свет в Бангладеш в 1992 году первого национального доклада о развитии людских ресурсов, число таких докладов увеличилось (в настоящее время их насчитывается свыше 400 и они охватывают порядка 135 стран), равно как и увеличилось число охватываемых ими проблем, что позволяет использовать их в качестве инструмента для повышения информированности общественности и создания стимулов к принятию мер в целях решения проблем в области развития людских ресурсов. Национальные доклады о развитии людских ресурсов все чаще рассматриваются в качестве потенциально важного инструмента информационно-пропагандистской деятельности и оказания поддержки делу выполнения задач, связанных с реализацией целей в области развития, которые закреплены в Декларации тысячелетия. В Индии, например, субнациональные доклады о развитии людских ресурсов становятся все более эффективным инструментом учета социальных проблем в контексте планирования и составления бюджета. Усилия в этом направлении также предпринимаются правительствами ряда африканских стран при поддержке ПРООН.

Источник: Департамент по экономическим и социальным вопросам.

С. Выводы и рекомендации

42. Одной из ключевых проблем является адаптация государственного механизма к потребностям, связанным с реализацией закрепленных в Декларации тысячелетия целей в области развития. Этот вопрос, естественно, является основным вопросом в рамках различных последних докладов Группы экспертов по государственному управлению 2002 года, о которых говорилось выше¹¹. Что же предполагает выполнение этой задачи? Во-первых, оно предполагает устранение парадокса, унаследованного со времен структурных перестроек 80-х и 90-х годов, суть которого заключается в ослаблении и уменьшении значимости роли государства в то время, когда мы рассчитываем иметь высокоэффективную систему государственного управления, необходимую хотя бы только для реализации целей, поставленных в документах о стратегии смягчения проблемы нищеты. Во-вторых, оно предполагает формирование такого государства, которое обращает свои взоры на гражданское общество и частный сектор с целью

наладить с ними партнерские отношения в интересах реализации конкретных целей в области развития, закрепленных в Декларации тысячелетия. В-третьих, оно предполагает признание того факта, что слабыми являются не только механизмы планирования, но и службы национальных администраций наименее развитых стран, занимающиеся статистикой и анализом политики. Это стало одним из «аспектов» побочного ущерба, нанесенного ориентированными на рыночные силы реформами, которые были призваны ограничить власть государства и его органов планирования.

43. Последней неотложной задачей является налаживание координации между различными органами государственного управления, ответственными за реализацию закрепленных в Декларации тысячелетия целей. К ним относятся как учреждения, занимающиеся проблемами прав человека, так и учреждения, занимающиеся вопросами управления процессом развития. Главная задача национальной администрации заключается при этом в том, каким образом обеспечить эффективное взаимодействие между этими двумя видами учреждений, поскольку создание учреждений первого вида окажется невозможным, если в контексте оперативной деятельности учреждений второго вида не будут учитываться вопросы прав человека. Поэтому настоятельно необходимо, чтобы органы государственного управления создавали инструменты, механизмы и, по сути, потенциал, необходимые для того, чтобы соответствующие вопросы прав человека нашли свое отражение в процессах планирования, составления бюджета и осуществления комплексных мероприятий в области управления процессом развития.

44. Создание в сфере государственного управления потенциала, необходимого для обеспечения более эффективного учета закрепленных в Декларации тысячелетия целей в области развития в русле основной деятельности на национальном уровне, действительно является одним из важных элементов повестки дня в области развития. С учетом вышеизложенного можно утверждать, что нормативная деятельность, научные исследования и техническое сотрудничество должны способствовать тому, чтобы развивающиеся страны укрепляли свой потенциал, включая учреждения, людские ресурсы и консультативные механизмы по вопросам политики, уделяя особое внимание реализации закрепленных в Декларации тысячелетия целей. Механизм глобального контроля за реализацией закрепленных в Декларации тысячелетия целей уже имеется в Статистическом отделе Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций, и уже были опубликованы первые доклады¹². На основе партнерских отношений между системой Организации Объединенных Наций и национальными учреждениями подготавливаются инициативы по укреплению потенциала, необходимого в области статистики и контроля. Одним из примеров этого является осуществляемый в настоящее время проект, который был разработан Департаментом по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций и ПРООН в целях наращивания потенциала, необходимого для оказания странам Африки к югу от Сахары поддержки в области статистики. Кроме этого, различные подразделения создают для различных целей веб-сайты, с помощью которых осуществляется распространение информации и об-

мен опытом¹³. Однако вопрос координации не исчерпывается этим, поскольку сохраняется извечная проблема наличия политической воли, необходимой для того, чтобы страны встали на путь реализации закрепленных в Декларации тысячелетия целей, выступающих в качестве как основы концепции развития, так и целей и задач, имеющих количественное выражение, а также для разработки соответствующих стратегий их реализации. В связи с этим стоит привести слова из плана осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций о том, что «следовательно, речь идет не о необходимости увеличения количества технических исследований или обоснований, а о том, что государствам надо продемонстрировать политическую волю к выполнению обязательств, которые уже взяты, и к осуществлению стратегий, которые уже выработаны» (A/56/326, пункт 7).

45. Нам могут возразить, что мы находимся только на начальном этапе и что сейчас лишь третий год нового тысячелетия, а реализация закрепленных в Декларации тысячелетия целей, включая План действий, является длительным процессом, который, предположительно, продлится до 2015 года. Однако нельзя говорить, что мы находимся лишь в начале пути, если учесть, что «исходным» годом в плане реализации закрепленных в Декларации тысячелетия целей является не 2000 год, а 1990 год, и что за период с 1990 года по настоящее время продвижение вперед было сопряжено со значительными сбоями, за исключением двух самых густонаселенных стран — Китая и Индии, — и что особенно критическая ситуация отмечается в наименее развитых странах, в том числе в Африке. Для того чтобы добиться более масштабного прогресса на более справедливой основе, настоятельно необходимо, как показано выше, чтобы системы государственного управления как прямо (с точки зрения создания необходимых учреждений, роли, функций и процессов), так и косвенно (с точки зрения содействия разработке стратегии реализации закрепленных в Декларации тысячелетия целей или координации различных инициатив, включая документы о стратегии смягчения проблемы нищеты и национальные доклады о развитии людских ресурсов) эффективно играли свою роль.

Примечания

¹ Доклад Генерального секретаря «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке» (A/54/2000).

² Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи.

³ По поводу сложности оценки нищеты в контексте целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, см. работу профессора Ангуса Дитона «Data for Monitoring the Poverty MDG», опубликованную в январе 2003 года и переданную в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, 6 февраля 2003 года.

⁴ Если не указано иное, речь идет о направлениях деятельности, указанных в представленном Комитету экспертов по государственному управлению на его первой сессии в июле 2002 года документе, озаглавленном «Ключевая роль государственного управления и принципа благого управления в осуществлении Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций: развитие институционального потенциала» (E/C.16/2002/4).

- ⁵ United Nations Development Group, “The United Nations and the MDGs — a core strategy”, 2002.
- ⁶ К 12 странам, завершившим по состоянию на сентябрь 2002 года подготовку докладов, посвященных целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, относятся: Албания, Боливия, Вьетнам, Камбоджа, Камерун, Маврикий, Мадагаскар, Непал, Объединенная Республика Танзания, Польша, Сенегал и Чад. Из 40 стран, которые в настоящее время готовят доклады по этой теме, только 4 — Сомали, Судан, Центральноафриканская Республика и Южная Африка — являются африканскими странами, расположенными к югу от Сахары.
- ⁷ В обзоре прогресса в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (“Are the MDGs Feasible”, ПРООН, июнь 2002 года), автор документа Жан Вандемуртеле приходит к выводу, что для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, потребуются не только дополнительные средства, но и более эффективное их расходование. Одними деньгами проблемы не решить; необходимо также укреплять человеческий и институциональный потенциалы. Вместе с тем аргумент, заключающийся в том, что, прежде чем инвестировать дополнительные средства в основные социальные услуги, необходимо сначала обеспечить более эффективное использование существующих ресурсов, не позволяет разобраться в сути послышки, согласно которым нехватка средств часто приводит к их неэффективному расходованию.
- ⁸ Из той же работы Жана Вандемуртеле.
- ⁹ Информацию о глобальном контроле за достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, см доклад Генерального секретаря об осуществлении Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (A/57/270), а, в частности, сведения по Африке — в подготовленном ЮНИСЕФ и ПРООН в июне 2002 года документе “Development goals in Africa: promises and progress” («Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, Африка: перспективы и прогресс»). Выраженная в докладе по Африке общая идея, которая подкрепляет положения доклада Генерального секретаря, заключается в том, что, несмотря на отдельные успехи, деятельность по выполнению странами Африки, расположенными к югу от Сахары, обязательств в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, осуществляется намного медленнее, чем это ожидалось.
- ¹⁰ С общим обзором можно ознакомиться, в частности, в докладе Комитета экспертов по государственному управлению о работе его первой сессии, 22–26 июля 2002 года, *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, Дополнение № 24* (E/2002/84). В число распространенных докладов по конкретным темам входят доклады о ключевой роли государственного управления и принципа благого управления в осуществлении Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций: развитие институционального потенциала (E/C.16/2002/4); решающей роли государственного управления и благого управления в осуществлении Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций: развитие людских ресурсов (E/C.16/2002/3); доклад Секретариата о финансовом потенциале государственного сектора в целях осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (E/C.16/2002/6); доклад Секретариата о возможностях государственного сектора по оказанию поддержки в деле развития и применения знаний, нововведений и технологий в целях развития (E/C.16/2002/5); доклад Секретариата о важной роли государственного управления и благого управления в осуществлении Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций: электронное управление — известные сферы применения и благоприятствующие условия (E/C.16/2002/7).
- ¹¹ В число документов Организации Объединенных Наций, связанных с созданием потенциала и реализацией закрепленных в Декларации тысячелетия целей в области развития, входят: E/C.16/2002/2; E/C.16/2002/3; E/C.16/2002/4; E/C.16/2002/5; E/C.16/2002/6; и E/C.16/2002/7.

¹² В частности, см. доклад Генерального секретаря об осуществлении Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (A/57/270).

¹³ Например, MDG Net является специально созданным ПРООН механизмом, с помощью которого специалисты-практики обмениваются информацией и опытом в связи с реализацией предусмотренных в Декларации тысячелетия целей; в то же время веб-сайт www.UNPAN.org был создан Департаментом по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций, и на нем можно получить доступ к большинству подготовленных Группой экспертов по государственному управлению документов, посвященных закрепленным в Декларации тысячелетия целям в области развития.
