

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
14 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****Базовые данные по государственному сектору****Доклад Секретариата***Резюме*

Во исполнение рекомендаций, вынесенных на пятнадцатом совещании бывшей Специальной группы экспертов по Программе Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, Отдел государственной экономики и государственного управления Секретариата разработал свод относящихся к государственному сектору показателей, которые были распространены в электронной (www.unpan.org) и печатной ("World Public Sector Report: Globalization and the State" («Доклад о положении в государственном секторе в мире: глобализация и государство»)) формах. Эти электронные и печатные публикации являются единственным имеющимся в открытом доступе источником показателей, отражающих размеры и основные функции государственного сектора в мире. Ввиду возросшего интереса к вопросам государственной деятельности и подотчетности органов государственного управления, а также к вопросам транспарентности необходимо усовершенствовать и расширить нынешний свод показателей. Таким образом, предлагается расширить перечень показателей, включив в него показатель общих результатов применительно к эффективности и подотчетности органов финансового управления государственного сектора в целом. Считается, что этот показатель имеет крайне важное значение, вследствие чего он включен в категорию 1 предлагаемых показателей. Если возникнет необходимость в дополнительных показателях, то Комитету экспертов предлагается выбрать один из двух дополнительных пока-

* E/C.16/2003/1.

зателей, предлагаемых в категории 2: права человека и политические права и судебная система. Если Комитет пожелает выбрать очередные дополнительные показатели, предлагается три показателя, относящихся к категории 3: децентрализация государственного сектора и участие на низовом уровне, закрепление в законодательном порядке принципа конфиденциальности в электронной торговле и система безопасности в финансовом секторе. В настоящем докладе рекомендуется принять такой расширенный свод показателей в качестве основы для преобразования нынешних базовых данных по государственному сектору в средства контроля за положением в государственном секторе в мире.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение и резюме обсуждений, проведенных на первой сессии	1–12	4
II. Обеспечение максимальной отдачи от расходуемых средств в интересах граждан	13–18	7
III. Расширение базы данных Организации Объединенных Наций о государственном секторе	19–38	9
A. Общая эффективность и отчетность в контексте управления финансами государственного сектора	20–21	9
B. Функционирование избирательной и парламентской систем	22–23	10
C. Функционирование судебной системы	24–27	10
D. Децентрализация деятельности государственного сектора и привлечение к ней населения на низовом уровне	28–29	11
E. Принятие законов о конфиденциальности в электронной торговле	30–33	12
F. Безопасность в рамках финансового сектора	34–38	13
IV. Рекомендации	39–41	15

I. Введение и резюме обсуждений, проведенных на первой сессии

1. Настоящий доклад подготовлен в развитие обсуждения вопросов о сборе и представлении международно сопоставимых данных по государственному сектору, совместно проводимого Отделом государственной экономики и государственного управления Секретариата и бывшей Группой экспертов по Программе Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов, начало которому было положено в ходе четырнадцатого совещания бывшей Группы экспертов в 1998 году. Во исполнение рекомендаций, вынесенных на этой сессии, Отдел разработал и представил бывшей Группе экспертов на ее пятнадцатом совещании концептуальную основу для сбора таких данных (см. ST/SG/AC.6/2000/L.2). В этой концептуальной основе описывались функции государства как регулятора, сборщика налогов, производителя, потребителя и источника денежных трансфертов и субсидий, а также как работодателя.

2. Впоследствии с учетом результатов обсуждения в ходе пятнадцатого совещания бывшей Группы экспертов и дальнейшей доработки базового набора показателей для оценки государственного сектора в комплекс показателей, опубликованных в электронной форме на веб-сайте www.unpan.org, были включены следующие пять показателей:

- число занятых в органах государственного управления и государственном секторе в процентах от численности населения;
- потребление органов государственного управления в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП);
- расходы центральных органов государственного управления в процентах от ВВП;
- расходы центральных органов государственного управления с разбивкой по видам и функциям в процентах от совокупных расходов центральных органов государственного управления;
- налоговые поступления центральных органов государственного управления в процентах от ВВП.

Эта концепция и показатели были представлены в части второй доклада “World Public Sector Report: Globalization and the State” («Доклад о положении в государственном секторе в мире: глобализация и государство»).

3. До сих пор не решены два непростых вопроса, которые поднимались с самого начала обсуждения сферы охвата показателей для оценки государственного сектора. Хотя в рамках этих пяти категорий данные по отдельным аспектам могут собираться и представляться на международно сопоставимой основе, отсутствие данных в других случаях делает эту задачу трудновыполнимой. Кроме того, отсутствие в открытом доступе данных на субнациональном уровне не дает возможности получить полное представление об общем положении дел.

4. Впоследствии на первой сессии Комитета экспертов по государственному управлению был предложен набор дополнительных показателей в пяти областях: обеспечение нормального состояния сферы публичных отношений; приоб-

ретенение знаний; Интернет-платформа для работы и жизни; развитие предпринимательской деятельности; и связи между местным и глобальным уровнями. Обсуждения, проведенные Комитетом на указанной сессии, позволили Секретариату получить весьма полезную информацию. Общие замечания Комитета сводились к тому, что показатели должны быть увязаны исключительно с государственным сектором. Основное внимание следует уделять услугам, поддержке законодательного процесса, подотчетности и выполняемым органами управления функциям проверки. Кроме того, Комитет выразил мнение, что Секретариату следует сделать упор на показатели общих (конкретных) результатов, а не на показатели вводимых ресурсов. Кроме того, где это практически осуществимо, Секретариату следует привлекать национальные статистические управления и других национальных участников деятельности к его работе по использованию существующих данных. Что касается пятого из первоначально предложенных пяти показателей, а именно налоговых поступлений центральных органов государственного управления в процентах от ВВП, то Комитет выразил мнение, что денежные средства важны, но столь же важное значение имеют, в частности, объем контролируемых органами управления операций и количество правил, лицензий и решений об утверждении заявок.

5. Что касается семи показателей, предложенных в дополнение к пяти первоначальным показателям, а именно: показателей объема совокупных государственных поступлений в процентах от ВВП; государственного долга (совокупного и подушевого); отношения объема выплат в счет обслуживания долга к объему регулярных поступлений; международного рейтинга государственного долга; внутреннего рейтинга местного долга (коэффициент БМР); объема налоговых расходов в процентах от совокупного объема налоговых поступлений; и процентной доли совокупных поступлений центральных органов государственного управления, расходуемых на местном уровне, — то Комитет пришел к выводу, что особый интерес представляет последний из перечисленных выше показателей.

6. В отношении обеспечения нормального состояния сферы публичных отношений было предложено три показателя: собственники (государственных, коммерческих и некоммерческих) газет, радиостанций и телевещательных компаний; описание способов публичного распространения информации о государственном бюджете; и ратификация конвенций по правам человека. Что касается последнего из этих показателей, то Комитет отметил, что более актуальным является вопрос о применении, а не о ратификации.

7. В связи с такой областью, как приобретение знаний, было предложено четыре показателя, а именно: объем государственных расходов на НИОКР в процентах от военных бюджетов; число зарегистрированных на международном уровне патентов; доля охвата образованием на всех трех уровнях обучения (с разбивкой по признаку пола); и объем прямых иностранных инвестиций в процентах от совокупного объема инвестиций. Что касается третьего показателя, то было высказано предположение, что более уместным является чистая доля охвата; относительно четвертого показателя отмечалось, что доля прямых иностранных инвестиций в местном предпринимательском секторе является признаком надежности деловой практики в целом.

8. Что касается Интернет-платформы для работы и жизни, то было предложено пять показателей, а именно: инфраструктура беспроводного, широкопо-

лосного подключения; число сотовых телефонов на 100 жителей; число Интернет-хостов на 100 жителей; стоимость подключения к Интернету; и прикладные программы электронного управления (список и описание существующих программ с указанием гиперссылок на них и/или индекс электронного управления). В отношении третьего показателя Комитет выразил мнение, что целесообразнее учитывать число пользователей Интернета, а не хостов или кибер-кафе.

9. В отношении развития предпринимательской деятельности было предложено два показателя, а именно: число этапов, которые необходимо пройти для регистрации собственного предприятия; и число вновь создаваемых предприятий в процентах от числа уже существующих. Комитет не высказал замечаний по этому вопросу.

10. Наконец, в такой области, как связь между местным и глобальным уровнями, было предложено два показателя, а именно: объем внешней торговли в процентах от ВВП; и чистая миграция рабочей силы в процентах от общей численности населения. Комитет также не высказал замечаний по этому вопросу.

11. Кроме того, Комитет указал, что вопрос об управлении имеет важное значение в контексте показателей. Он выделил следующие вопросы:

- транспарентность, подотчетность и участие;
- свобода печати, доступ общественности к информации органов государственного управления;
- независимость судебных органов (ревизионный орган, орган по борьбе с коррупцией);
- методы контроля и надзора над государственным сектором (например, судебная система, система ревизии и их независимость);
- роль парламентариев;
- общественный контроль;
- формы участия общественности в деятельности государственного сектора;
- формы представительства меньшинств в государственном секторе (маргинальные группы, неравенство);
- степень удовлетворенности граждан. Важными факторами являются: доступ, равенство, качество обслуживания и стоимость услуг.

12. Комитет также выразил мнение, что вопрос об организационном потенциале имеет важное значение. В этой связи представляют интерес данные о:

- числе этических кодексов;
- числе следственных комитетов в парламенте;
- развитии людских ресурсов для целей функционирования государственного сектора: например, среднем уровне образования; и доле бюджетных ассигнований государственного сектора на подготовку государственных служащих.

II. Обеспечение максимальной отдачи от расходуемых средств в интересах граждан

13. Общества характеризуются наличием двух разных секторов: государственного и частного. По сравнению с частным сектором государственный сектор имеет три основных отличительных особенности: верховная власть в отличие от свободных договорных отношений, политические факторы в отличие от экономических факторов и монополия в отличие от конкуренции. С одной стороны, государство является носителем верховной власти, при этом его суверенитет вытекает из суверенитета народа, который граждане на основе положений конституции передают государству в интересах обеспечения безопасности и общественного благополучия. С другой стороны, экономическая деятельность в частном секторе регулируется свободными договорными отношениями. Вместе с тем правительственные решения или решение государственного сектора являются также политическими решениями. Решения правительства, которые популярны с политической точки зрения, но не отвечают экономическим интересам, могут повлечь за собой переизбрание того или иного должностного лица. Впрочем, решения, которые экономически оправданы, но непопулярны с политической точки зрения, также могут поставить точку на политической карьере этого должностного лица. Вместе с тем решения, принимаемые в частном секторе, являются экономически обоснованными, независимо от их политических последствий. Наконец, важно учитывать, что государственный сектор является монополистом, предоставляя основные услуги, тогда как частный сектор характеризуется конкуренцией между альтернативными поставщиками товаров и услуг, которые он производит. Государство фактически представляет собой функционирующую с особой эффективностью форму монополии, поскольку: а) государство не может прекратить своей деятельности. Эта идея основана на признании того факта, что все граждане являются потребителями предоставляемых государством услуг, особенно малоимущие, поскольку они не в состоянии получить эти услуги в другом месте; б) государство контролирует поступления. Эта идея предполагает, что, если необходимы дополнительные средства для предоставления услуг, государство имеет право повышать налоги для их получения; и с) государство может расходовать больше средств, чем оно получает. Несмотря на то, что закон требует от многих субнациональных органов управления принимать сбалансированные бюджеты, многие государственные органы, включая федеральные органы управления, не обязаны делать это.

14. В то время как в частном секторе на эффективность деятельности той или иной компании влияет степень конкуренции со стороны компаний, производящих аналогичную продукцию, и это является для компаний стимулом к сдерживанию роста издержек, в органах государственного управления обычно отсутствует четкое понимание того, с какими издержками сопряжено их функционирование, и они, как правило, уделяют основное внимание лишь контролю за своими расходами. Однако государство может сократить свои расходы, взяв на вооружение концепцию составления бюджета на основе конкретных видов деятельности, которая применяется частным сектором. В рамках этой концепции в связи с любым конкретным видом государственной деятельности определяется стоимость вводимых ресурсов, необходимых для осуществления этого вида деятельности. Такой процесс позволяет учитывать амортизацию и другие постоянные издержки.

15. Однако одного лишь экономного расходования денег налогоплательщиков недостаточно. Государство также должно учитывать предпочтения граждан, предпринимая усилия в целях получения максимальной отдачи от каждой расходуемой им денежной единицы, полученной в виде налогов. Поскольку никто не конкурирует с государством в борьбе за расходуемые им деньги налогоплательщиков, ему необходимо находить процессы для определения тех предпочтений, которые принесут желаемые конкретные или общие результаты. К таким процессам могут относиться проведение опросов общественности, создание целевых групп и, когда речь идет о субнациональных органах власти, форумов, объединяющих жителей конкретных районов. Получение максимальной отдачи от расходуемых средств в интересах граждан означает получение одинаковых результатов при меньших издержках или получение большего числа желаемых результатов при тех же издержках. Государству необходимо в первую очередь учитывать интересы граждан и делать их своими «клиентами».

16. Сокращение издержек, с которыми связано функционирование государственных органов, путем сокращения штатов, привлечения внешних подрядчиков и повышения эффективности деятельности государственных органов является лишь одной из проблем, с которыми сталкиваются государства во всем мире в своих усилиях, направленных на обеспечение максимальной отдачи расходуемых ими средств в интересах граждан. В процессе переосмысления функций государства, который в настоящее время протекает в странах в контексте формирования институтов государственной власти двадцать первого столетия, не менее важно реализовывать политику и инициативы, которые способствуют транспарентности и отчетности в области государственного управления, а также стратегий, содействующих формированию атмосферы доверия в частном секторе. Отчетность государственных органов перед общественностью в каждой стране обеспечивается за счет довольно сложного комплекса мер, и общепризнанные методы и процедуры отчетности могут быть полезны лишь тогда, когда управленческий аппарат готов на постоянной основе с необходимой частотностью подготавливать «прозрачные» отчеты о своей деятельности. Таким образом, транспарентность является ключевым элементом укрепления доверия к государству, а также к частному сектору.

17. В эпоху глобализации контроль за национальным государственным сектором стал сложной задачей. Глобализация обуславливает большую необходимость в институциональных реформах в частном секторе, конкурентоспособность которого, в свою очередь, зависит от качества и эффективности оказываемых им населению услуг. Глобализация обуславливает большую необходимость в таких учреждениях, которые могут содействовать решению проблем поощрения прав человека, политических и юридических прав, прав на развитие частного сектора, а также проблем, связанных с неравенством в доходах и системами социального обеспечения. Учреждения (правила, которые определяют поведение организаций и отдельных лиц в обществе) имеют важное значение для процесса развития, поскольку они играют решающую роль в определении жизнеспособности, а также эффективности как организаций, так и рынков. Учреждения определяют динамику внедрения новшеств и уровни инвестиций в физический и человеческий капитал, поскольку именно на основе степени эффективности деятельности учреждений экономические агенты рассматривают факторы риска и с учетом этих факторов идут на риск и осуществляют капиталовложения. И наконец, учреждения играют чрезвычайно важную

роль с точки зрения производства и качества общественного товара, такого, например, как чистый воздух. Должным образом функционирующие учреждения разрабатывают правила, которые понятны и универсальны с точки зрения их применения, известны в самых широких слоях, предсказуемы и применяются на основе надлежащего контроля за их выполнением.

18. С учетом огромного количества проблем, решение которых государством действительно может в значительной степени оказать положительное влияние на жизнь людей, а также рекомендации Комитета экспертов о том, чтобы реалистично подходить к числу новых показателей, которые должны найти свое отражение в механизме глобального контроля за положением в государственном секторе, ниже представляется простейший подход к показателям общих (конкретных) результатов, которые относятся к категориям 1, 2 и 3.

III. Расширение базы данных Организации Объединенных Наций о государственном секторе

19. В соответствии с таким подходом самым важным показателем, который позволяет определить качественные аспекты деятельности государства и который представляется на рассмотрение Комитету экспертов в качестве дополнения к первоначальным пяти показателям вводимых ресурсов категории 1, является общая эффективность и отчетность государственного сектора.

A. Общая эффективность и отчетность в контексте управления финансами государственного сектора

20. Повышение степени эффективности, отчетности и транспарентности в контексте оказания услуг в государственном секторе является расхожим лозунгом, и нет нужды подробно останавливаться на этом аспекте. Проверка и надзор в целях контроля за расходованием бюджетных средств и государственных фондов являются жизненно важными элементами в деле продвижения вперед на пути к транспарентности. Наличие или отсутствие положений, касающихся регулярных и независимых финансовых проверок государственных и полугосударственных органов является поэтому полезным общим показателем оценки деятельности правительства. Подобный показатель становится еще более актуальным в контексте так называемой новой модели государственного управления, впервые примененной Новой Зеландией, в рамках которой основной упор делается на ответственности и отчетности сотрудников управленческого звена, на ориентированные на конкретные результаты контракты и на конкуренции в области оказания услуг, и которая частично или полностью все чаще используется все большим числом развитых стран.

21. В категории 2 предлагается добавить два следующих показателя: а) функционирование избирательной и политической систем; и b) функционирование судебной системы.

В. Функционирование избирательной и парламентской систем

22. Требования в отношении повышения эффективности деятельности парламентов, с тем чтобы они могли адекватно выполнять свои законодательные и надзорные функции, а также необходимость более действенной отчетности парламентов перед различными группами избирателей и укрепления их доверия к парламентам обуславливают необходимость реформирования и укрепления институционального потенциала парламентских структур и процессов. Полезными критериями оценки деятельности правительства в этой области являются два следующих показателя: а) механизмы отчетности (например, наличие или отсутствие комитета по национальным счетам, необходимого для обеспечения надзора со стороны законодательных органов); и б) средняя продолжительность периода времени, необходимого для принятия законодательства в парламенте в течение календарного года.

23. И в этой области все более высокие требования к приведению национальной, правовой, институциональной и избирательной базы в соответствие с международными стандартами, а также расширение участия населения в процессах выборов обуславливают необходимость изменения и совершенствования избирательного законодательства и институционального потенциала избирательных комиссий, систем и процессов. В этой области полезными могли бы быть три следующих показателя: а) наличие или отсутствие независимого органа по управлению процессом выборов, имеющего потенциал, необходимый для проведения свободных и справедливых выборов; б) наличие или отсутствие системы регистрации избирателей, доступной для всех избирателей; и с) информация о явке избирателей с разбивкой по признаку пола и с указанием доли мужчин и женщин в процентах от общего числа зарегистрированных избирателей.

С. Функционирование судебной системы

24. Развитие рынков делает актуальными многие социальные проблемы. Судебная система того или иного государства выполняет комплекс функций, которые имеют важное значение для процесса государственного управления и которые включают: обеспечение соблюдения норм уголовного права; урегулирование конфликтов между отдельными гражданами и между гражданами и государством; и выработку самих законов. В отсутствие эффективной судебной системы та или иная политическая система не может функционировать надлежащим образом. Именно судебная система обеспечивает сохранение социального порядка, содействует поддержанию договорных отношений и обеспечивает рассмотрение и удовлетворение жалоб. По мере развития экономики возрастает число споров, связанных с деловыми операциями, правами собственности, а также правами интеллектуальной собственности.

25. Многие судебные системы, особенно в развивающихся странах, страдают из-за нехватки ресурсов, а процедуры урегулирования споров являются сложными. Во многих странах рост преступности оказывает негативное воздействие как на политическое, так и на экономическое развитие и вызывает обеспокоенность по поводу неэффективности мер реагирования со стороны системы. Рынки также порождают необходимость в такой судебной системе, которая может быстро и экономично урегулировать споры, связанные с контрактами и

правами собственности. Многие государства на постоянной основе предпринимают усилия в целях модернизации своих судебных систем. Учреждения, занимающиеся оказанием помощи в области развития в зарубежных странах, также выделяют средства и оказывают техническое содействие для оказания поддержки таким системам; однако темпы улучшения положения дел в этой области не отвечают все возрастающим требованиям, предъявляемым к эффективной судебной системе. Многие стороны в судебном процессе по-прежнему годами ожидают рассмотрения своих дел.

26. Поэтому в качестве одного из показателей результативности в рамках механизма глобального контроля за положением дел в государственном секторе предлагается использовать показатель эффективности судебной системы, определяемый как соотношение между числом подлежащих рассмотрению дел и числом дел, по которым вынесены решения. Процентная доля числа дел, которые были пересмотрены в результате подачи апелляции, является еще одним показателем качества выносимых судебных решений, который позволяет определить степень погрешности при вынесении решений судами более низких инстанций. И наконец, еще одним показателем, позволяющим определить степень адекватности функционирования судебной системы, является число судей, подвергшихся дисциплинарным взысканиям.

27. В категории 3 предлагаются три показателя: а) децентрализация деятельности государственного сектора и привлечение к ней населения на низовом уровне; б) принятие законов о конфиденциальности в электронной торговле; и с) система безопасности в финансовом секторе.

D. Децентрализация деятельности государственного сектора и привлечение к ней населения на низовом уровне

28. В последние годы во всем мире более отчетливо стали проявляться тенденции к децентрализации. По мере того, как все большие объемы финансовых и людских ресурсов мобилизуются и распределяются в целях оказания поддержки процессу децентрализации и местным органам власти в сельских и городских районах, местные органы власти и общины в сельских районах все более непосредственным образом оказываются вовлеченными в процесс планирования мероприятий в области развития и управления ими, включая оказание услуг в государственном секторе. Кроме того, организации гражданского общества все более активно участвуют в разработке и реализации экономических и социальных программ на субнациональном уровне. Важно также, чтобы государство предоставляло большую самостоятельность работникам управленческого звена в административных и оперативных подразделениях более низкого уровня в таких областях, как здравоохранение, образование и социальное обеспечение. По мере постепенного повышения степени самостоятельности сотрудников управленческого звена они будут получать возможность принимать решения, касающиеся распределения финансовых ресурсов.

29. Децентрализация, а также привлечение местных общин к контролю за оказанием услуг в государственном секторе позволяют повысить транспарентность в том, что касается государственных расходов, а также определить степень эффективности управленческой деятельности каждого подразделения, занимающегося оказанием соответствующих услуг. Поэтому существует необхо-

димось в изменении процессов планирования и составления бюджетов на субнациональном уровне таким образом, чтобы они позволяли более эффективно учитывать мнения общин, обеспечивать их участие, а также удовлетворение их потребностей. В этой области можно было бы рассмотреть два следующих показателя: а) доля в общем объеме государственных поступлений тех средств, которые направляются на субнациональный уровень и распределение которых осуществляется на этом уровне; и б) наличие формальных механизмов регулярных консультаций между местными органами власти и организациями гражданского общества, посвященных стратегиям и программам в экономической и социальной областях.

Е. Принятие законов о конфиденциальности в электронной торговле¹

30. Наступившая во всем мире эпоха информатики также оказывает значительное воздействие на управление. Органам государственного управления приходится решать целый комплекс сложных проблем, в том числе проблем регулирования/дерегулирования, лицензирования, создания стимулов, тщательного планирования в области информационных технологий и управления информационными активами. Однако вместе с тем на местном, национальном и международном уровнях необходимо будет также создать законодательство, которое обеспечит наличие нормативных рамок, которые позволят успешно развиваться экономике, основанной на применении информационно-коммуникационных технологий.

31. В контексте практической реализации лозунга «на первом месте — человек» органам государственного управления все чаще приходится обращаться к отдельным лицам с просьбой дать согласие на сбор, использование и обнародование данных и информации личного характера. Веб-технологии обуславливают необходимость в новых мерах по защите информации личного характера с целью не допустить использования информации в несанкционированных целях и предоставления такой информации третьим сторонам. Тот факт, что информационные технологии позволяют легко агрегировать и передавать данные, обусловил рост обеспокоенности общественности, и в результате этого вопрос о повышении эффективности мер по защите информации личного характера стал одним из самых приоритетных в рамках государственной политики. Предприятия, осуществляющие деловые операции с помощью электронных средств, могут функционировать успешно лишь тогда, когда между участниками контракта имеют место транспарентность и предсказуемость.

32. Национальный механизм охраны информации личного характера также является одним из важных компонентов политики в области конкуренции. Создание общего комплекса правил через посредство такого национального механизма ведет к снижению издержек для предприятий, особенно для мелких и средних предприятий, и способствует обеспечению предсказуемости и созданию равных возможностей, что является необходимым для всех участников операций на электронном рынке. Это также обеспечивает недопущение использования информации и данных личного характера в целях получения преимущества в конкурентной борьбе.

33. Поэтому в механизм контроля за положением дел в государственном секторе предлагается включить показатель того, в какой степени национальное законодательство обеспечивает конфиденциальность в рамках электронной торговли. Такой показатель позволит не только установить факт наличия соответствующего национального законодательства, но и определить, содержит ли это законодательство определенные ключевые принципы, такие, как: а) согласие (такое согласие должно даваться в то время, когда осуществляется сбор информации, или, по крайней мере, прежде чем она будет использоваться); б) положения о возмещении ущерба и надзоре, предусматривающие создание механизмов, необходимых для обеспечения их выполнения; такие положения потребуют от организаций назначать должностное лицо, которое должно заниматься вопросами защиты конфиденциальной информации, и, если пострадавший не удовлетворен должным образом, обеспечивать наличие положений, предусматривающих обращение к специально назначенному правительством должностному лицу, которое может проводить расследование; с) положения, касающиеся определения целей сбора той или иной организацией информации личного характера; d) положения, касающиеся доступа индивидуума к информации о нем, а также предоставление этому лицу возможности оспаривать эту информацию или вносить в нее изменения; и е) наличие или отсутствие действенной государственной программы просветительской работы с общественностью по вопросам защиты конфиденциальной информации личного характера.

Г. Безопасность в рамках финансового сектора

34. Учреждения играют весьма важную роль в том, что касается деятельности финансового сектора. В особой степени это обусловлено тем, что для данного сектора актуальными являются вопросы информации, проблемы, связанные с посредничеством, транзакционные издержки и права собственности. Хорошо продуманная система безопасности в финансовом секторе ведет к улучшению системы социального обеспечения. В отсутствие положений *ex-ante*, касающихся безопасности в рамках финансового сектора, такие системы зачастую создаются на основе *ex-post*, а это означает, что в данном случае большинство рисков должно будет взять на себя государство. Подобное возложение рисков на государство, как правило, сопряжено со значительными социальными издержками из-за серьезных перекосов в сфере стимулирования на финансовых рынках, проявляющихся в форме серьезных моральных рисков. Системы безопасности финансового сектора также содействуют его устойчивому функционированию, поскольку способствуют поддержанию диктуемой рынком дисциплины. Поскольку одним из основных недостатков рынка является отсутствие контроля за деятельностью банков со стороны вкладчиков, соответствующее государственное агентство по надзору должно осуществлять контроль за деятельностью банков в качестве представителя всех вкладчиков. За последние два десятилетия государственные органы были вынуждены на многих новых рынках исправлять ошибки банковских систем за счет высоких издержек в государственном секторе. Многие государства в настоящее время рассматривают вопрос о создании систем страхования вкладов, пытаясь повысить степень стабильности в банковском секторе путем укрепления режима имплицитных суверенных гарантий. Свыше 70 стран имеют официальные системы страхования вкладов, причем во многих из них они были созданы в последнее десятилетие. Некоторые такие системы были внедрены после кризисов.

35. Страхование вкладов играет двойную роль: оно защищает вкладчиков от потерь в случае неудачных операций банка и позволяет избежать крайних мер, таких, как паническое закрытие счетов. Эксплицитная система страхования вкладов обеспечивает предсказуемость и дает возможность упорядоченно решать проблемы, порождаемые неудачными действиями банков. При наличии имплицитных гарантий неопределенность в отношении того, в каком положении окажутся вкладчики, может привести к путанице и нестабильности в период кризиса. Она также может привести к увеличению моральных издержек, вынуждая государство давать всеобъемлющие гарантии, охватывающие все и всех.

36. В рамках самых новых концепций подчеркивается, что хорошо продуманные, ограниченные и эксплицитные системы страхования вкладов могут значительно укрепить рыночную дисциплину путем содействия раннему прекращению операций без усугубления моральных издержек, при условии наличия адекватных положений, касающихся капитала и контроля. Результаты эмпирических исследований свидетельствуют о том, что охват должен быть сравнительно незначительным. Всемирный банк пришел к выводу о том, что страны, в которых установлены высокие лимиты на страхование вкладов, как правило, имеют гораздо более неустойчивые банковские системы, чем те страны, где такие лимиты невысоки. Возможность страхования вкладов должна быть предоставлена мелким вкладчикам, которые обычно не контролируют деятельность банка на систематической основе, являясь непосредственными бенефициарами. Поэтому защита мелких инвесторов не является политически спорной проблемой. Другие вкладчики должны быть готовы жить по принципу *caveat emptor* («качество на риск покупателя»). Осторожное поведение незастрахованных вкладчиков приведет к установлению рыночной дисциплины, поскольку такие вкладчики будут иметь больше стимулов к осуществлению контроля за деятельностью своего банка и принуждению его к соблюдению дисциплины путем изъятия своих вкладов или предъявления банкам требования о повышении процентной ставки. Существует вероятность того, что банкиры будут также вести себя более осторожно, если будут осознавать, что возможность прибегнуть к услугам государства в целях спасения не является адекватным выходом из положения.

37. Для систем страхования вкладов важное значение имеет обязательное членство, поскольку слабые банки, как правило, в неравной степени участвуют в добровольных системах, что ведет к «неблагоприятному отбору». Страхование вкладов за счет средств, поступающих в виде сборов, которыми облагается банковский сектор и размеры которых варьируются в зависимости от рискованности операций отдельных банков, приносит дивиденды осторожно действующим банкам. Важно также, чтобы регулирующие и контрольные системы уже функционировали, прежде чем страны будут создавать системы страхования вкладов. Поскольку маловероятно, что контролирующие деятельность банков органы закроют тот или иной неплатежеспособный банк, хотя бы потому, что их роль, по мнению общественности, заключается в том, чтобы не дать банкам «пойти на дно» (в противном случае они оказываются в незавидном положении тех, кто должен признать свою ошибку), важно наладить страхование вкладов через посредство управляемого государством агентства.

38. Доводы в пользу внедрения показателя, связанного с системами страхования вкладов, можно легко подкрепить мнением общественности о том, что

банки отличаются от других предприятий. Когда банки терпят крах, вкладчики обращаются за помощью к государству, поскольку оно дает банкам лицензии на принятие средств от населения. Поэтому предлагается инкорпорировать в механизм контроля за положением дел в государственном секторе показатель, связанный с системами страхования вкладов. Такой показатель позволил бы установить, имеются ли системы страхования вкладов и организует ли страхование вкладов управляемое государством агентство, которое, будучи независимым, не испытывает на себе влияния политических сил и имеет права и возможности в плане оперативного вмешательства и эффективного разрешения проблем, порождаемых неудачными действиями банка.

IV. Рекомендации

39. На основе приведенного выше анализа рекомендуется, чтобы механизм глобального контроля за положением дел в государственном секторе по-прежнему включал, как минимум, следующие показатели:

- доля населения, занятого в органах государственного управления и в государственном секторе (при условии наличия данных);
- доля государственного потребления в ВВП;
- доля расходов центральных органов управления в ВВП;
- доля расходов центральных органов управления в разбивке по видам и функциям в общем объеме расходов центральных органов управления;
- доля налоговых поступлений центральных органов управления в ВВП.

40. Рекомендуется также, чтобы Комитет утвердил включение еще одного показателя:

- наличие положений о проведении регулярных и независимых финансовых проверок в государственных и полугосударственных органах.

41. Кроме этого, Комитету экспертов предлагается рассмотреть вопрос об учреждении в ходе его сессии рабочей группы для более тщательного обсуждения вопроса о показателях и отобрать на основе результатов этого обсуждения из категорий 2 и 3 любые показатели, которые он сочтет целесообразными для включения в механизм контроля за положением дел в государственном секторе.

Примечания

¹ Отдел государственного управления и управления развитием в Департаменте по экономическим и социальным вопросам Секретариата в этом году опубликует второе издание, посвященное глобальному обследованию в области применения электронных методов управления, в котором будет определен индекс применения электронных методов управления для государств-членов. Эту публикацию планируется выпускать ежегодно. Данные, используемые для определения индекса применения электронных методов управления, связаны с более широкими национальными аспектами использования информационно-коммуникационных технологий и как таковые актуальны с точки зрения количественного определения общих результатов деятельности государственного сектора. Перечисление этих показателей при описании базовых данных о государственном секторе было бы излишним. Вместо этого в контексте представления базовых данных о государственном секторе будет приведена краткая информация о показателях, равно как и информация о выводах, сделанных в результате анализа этих показателей.
