

**Комитет экспертов по  
государственному управлению****Третья сессия**

Нью-Йорк, 29 марта — 2 апреля 2004 года

Пункт 3 повестки дня\*

**Оживление государственного управления****Укрепление государственного управления в интересах  
достижения целей в области развития,  
сформулированных в Декларации тысячелетия:  
налаживание партнерских связей как один из подходов****Доклад Секретариата***Резюме*

В своей резолюции 50/225 о государственном управлении и развитии Генеральная Ассамблея подчеркнула главенствующую роль партнерских связей государственного сектора и государственных институтов, как политических, так и исполнительных, с частным сектором и гражданским обществом как механизма поддержки процесса развития. С тех пор призыв к укреплению партнерских связей звучал с новой силой и энергией на всех крупных международных форумах, в том числе на Саммите тысячелетия и в Декларации тысячелетия (2000 год). В ходе последнего трехгодичного обзора политики в области оперативной деятельности в 2002 году Генеральная Ассамблея далее развила эту мысль, рекомендовав системе развития Организации Объединенных Наций оказывать правительствам стран содействие в создании благоприятных условий для укрепления связей и механизмов партнерства в процессе развития. Основу для механизмов партнерства в системе Организации Объединенных Наций составляют общие ценности, цели и обязанности, как это закреплено в ее Уставе и подтверждено в Декларации тысячелетия и в последующих документах. Положения Декларации тысячелетия нашли свое дальнейшее развитие как на Международной конференции по финансированию развития в 2002 году, так и на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 году, на которых было подтверждено, что

\* E/C.16/2004/1.

партнерские связи, как на национальном, так и на международном уровнях, играют ведущую роль в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Если на международном уровне предпринимаются согласованные усилия по налаживанию партнерских связей в целях повышения как качества, так и объема предоставляемой официальной помощи в целях развития (ОПР), то на национальном уровне для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, особенно важных целей ускорения экономического роста и сокращения масштабов нищеты, требуется иной тип партнерских связей как с частным сектором, так и с организациями гражданского общества. Несмотря на формирование разнообразных механизмов партнерства, особенно с частным сектором, во многих странах получены неодинаковые результаты. Из-за отсутствия надлежащих навыков ведения переговоров, неблагоприятной рыночной конъюнктуры и пр. некоторые из этих механизмов партнерства оказались менее продуктивными и, следовательно, менее благоприятствующими экономическому росту, хотя именно эта цель выдвигается в качестве главного основания для налаживания партнерских связей между частным и государственным секторами. Партнерские связи с неправительственными организациями (НПО) и гражданским обществом и диалог между органами государственного управления и гражданами по вопросам разработки политики в интересах неимущих слоев населения расширяются, хотя ни правительства, ни, особенно, политическое руководство пока не осознали в полной мере ценность этой новой методологии. Что касается органов государственного управления, то ценности, подходы и, более того, навыки ведения диалога с гражданами и навыки ведения переговоров с частным сектором нуждаются в изменении и совершенствовании; аналогичные изменения требуются также и со стороны объединений граждан.

Партнерские связи с организациями гражданского общества и объединениями граждан имеют решающее значение для налаживания деятельности по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на местном уровне и ее увязки с другими масштабными стратегиями сокращения масштабов нищеты, включая документы о стратегии сокращения масштабов нищеты Всемирного банка. Эти партнерские связи нуждаются в дальнейшем укреплении путем повышения степени подотчетности и открытости, что помогает восстанавливать доверие населения к политике и целям правительства и заручаться его поддержкой. Система Организации Объединенных Наций преисполнена решимости оказывать правительствам стран поддержку в расширении возможностей органов государственного управления играть жизненно важную роль в качестве ответственных партнеров и в налаживании партнерских связей в интересах достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и выполнения основанных на них международных обязательств.

## I. Контекст

1. В резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи о государственном управлении и развитии подчеркивалась главенствующая роль партнерских связей государственного сектора с частным сектором и гражданским обществом как механизма обеспечения роста и развития с учетом интересов неимущих слоев населения<sup>1</sup>. С тех пор призыв к укреплению партнерских связей звучал с новой силой и энергией на всех крупных международных форумах, в том числе на Саммите тысячелетия в 2000 году. В ходе последнего трехгодичного обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций в 2002 году Генеральная Ассамблея далее развила эту идею, настоятельно рекомендовав системе развития Организации Объединенных Наций оказывать правительствам стран содействие в создании благоприятных условий для укрепления партнерских связей между правительствами, системой развития Организации Объединенных Наций, гражданским обществом, неправительственными организациями (НПО) и частным сектором как одной из форм социально-экономического управления<sup>2</sup>.

2. Призыв к партнерству между системой Организации Объединенных Наций и ее партнерами по процессу развития оставался важным пунктом повестки дня на всех состоявшихся в 90-е годы международных конференциях и всемирных встречах на высшем уровне, в том числе по вопросам образования, положения женщин, окружающей среды, положения детей, социального развития и населенных пунктов, кульминацией которых стало принятие в 2000 году Декларации тысячелетия и сформулированных в ней целей в области развития. Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи, в которой содержится Декларация тысячелетия и которая была принята 147 главами государств и 189 государствами-членами, является на сегодняшний день наиболее важным из созданных Организацией механизмов партнерства в достижении самостоятельных, выраженных в конкретных цифрах и привязанных к конкретным срокам целей в области развития.

3. Описание, анализ и рекомендации, представленные в настоящем документе, служат продолжением диалога, ранее начатого Комитетом экспертов по государственному управлению, который был продолжен на его второй сессии, состоявшейся 7–11 апреля 2003 года в Нью-Йорке. В своем докладе, озаглавленном «Учет стратегий уменьшения масштабов нищеты в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия: роль государственного управления» (E/C.16/2003/5), Комитет доказывал, что при отсутствии прочных и эффективных институциональных структур и благоприятствующих механизмов партнерства успешное достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, особенно цели 1, предусматривающей сокращение вдвое к 2015 году масштабов нищеты, представляется маловероятным<sup>3</sup>. Утверждалось, что слабые институты, не имеющие достаточных партнерских связей, по определению не могут разрабатывать надлежащие стратегии и политику, способствующие достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. И наоборот, как следствие этого, слабые или не имеющие партнеров институты, как государственные, так и политические, могут быть серьезным препятствием, затрудняющим государствам выполнение

организационных и контрольных функций, налаживание партнерских связей и осуществление стратегий и политики, имеющих жизненно важное значение для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Незрелость потенциала и не имеющие партнеров институты препятствуют также обеспечению открытости и подотчетности, что снижает эффективность оказания этими институтами качественных услуг на низовом уровне. Помимо этого, партнерские связи обладают также способностью укреплять базу знаний как ценный капитал для разработки политики, которому нередко придается менее приоритетное значение.

4. Для поддержки достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, жизненно важное значение имеют партнерские связи на национальном уровне и на международном уровнях. На национальном уровне партнерские связи необходимы для мобилизации государственных и негосударственных ресурсов на цели обеспечения поступательного экономического роста и сокращения масштабов нищеты. Партнерские связи на национальном уровне столь же важны для принятия обоснованных решений в отношении политики и стратегий в интересах неимущих слоев населения и для обеспечения открытости и подотчетности в вопросах расходования государственных средств. Кроме того, партнерские связи, обеспечивающие усиление подотчетности и повышение открытости в вопросах расходования государственных средств, ограничивают их нерациональное использование и утечку и укрепляют процесс накопления и, как следствие этого, обладают способностью расширять национальную ресурсную базу за счет внутренних возможностей.

5. На международном уровне необходимым условием достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, являются партнерские связи в интересах мобилизации ресурсов и создания режима справедливой торговли (последний помогает развивающимся странам зарабатывать и мобилизовывать больший объем ресурсов за счет использования внутренних возможностей). Эти потребности были признаны руководителями стран мира, и в качестве цели 8 целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, предусматривается формирование глобального партнерства в целях развития как важного вспомогательного элемента для достижения других семи целей, в частности задачи 1 цели 1, заключающейся в сокращении вдвое к 2015 году масштабов крайней нищеты.

6. В 2002 году совокупный чистый объем официальной помощи в целях развития (ОПР) всем развивающимся странам составил около 57 млрд. долл. США в год. Дополнительные потребности оцениваются в 50 млрд. долл. США в год<sup>4</sup>. Эта оценка основана на той посылке, что развивающиеся страны будут проводить разумную политику и оптимальным образом использовать национальные ресурсы. Это означает, что в процентном отношении к валовому национальному доходу (ВНД) стран-доноров объем ОПР должен возрасти с нынешнего уровня 0,23 процента до примерно 0,44 процента. Следовательно, для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, потребуется удвоение объема ОПР по сравнению с ее нынешним уровнем, хотя и этого будет по-прежнему недостаточно для достижения показателя объема ОПР, которую обязались выделять развитые страны, составляющего 0,7 процента ВНД.

7. В докладе Генерального секретаря пятьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи об осуществлении Декларации тысячелетия четко указано, что объем ОПР является недостаточным и поэтому национальные ресурсы, а также партнерские связи с частным сектором будут оставаться главной движущей силой развития. Однако, что касается партнерских связей с частным сектором, то, хотя многие страны, как показывает нынешний опыт, получили выгоды от таких связей, особенно в области развития инфраструктуры, известны также случаи, когда эти партнерские связи в условиях слабости системы управления (т.е. низкого уровня подотчетности и открытости), отсутствия рыночной конкуренции и слабых позиций органов государственного управления на переговорах, как представляется, не принесли полезных результатов. В некоторых случаях эти партнерские связи устанавливались без уделения надлежащего внимания разработке тщательно спланированной стратегии сокращения масштабов нищеты. Известны примеры, когда эти партнерские отношения не обеспечили ни поступательного экономического роста, ни сокращения масштабов нищеты. Во многих случаях произошло прямо противоположное. Поэтому при налаживании партнерских связей между частным и государственным секторами важно сначала решить некоторые основные вопросы, а именно вопрос о том, с кем устанавливать партнерские связи, для чего их устанавливать и как они повлияют на уровень нищеты. Для обеспечения экономической эффективности и продуктивности таких партнерских связей следует сначала создать институциональную основу для поддержания партнерских связей на подотчетной и гласной основе и, более того, для создания благоприятных условий, способствующих повышению конкурентоспособности. Кроме того, важно, чтобы экономический рост, достигаемый с помощью партнерских связей между частным и государственным секторами, опирался на тщательно спланированную стратегию сокращения масштабов нищеты.

8. Результаты одного из недавних обследований показали, что странам Юго-Восточной Азии, годовые темпы роста в которых в 90-е годы составляли 6 процентов, удалось сократить масштабы нищеты за тот же период с 28 до 14 процентов, т.е. на 50 процентов. В то же время в странах Южной Азии, темпы роста в которых в тот же период были чуть ниже (4 процента в год), масштабы нищеты сокращались гораздо меньшими темпами (2 процента в год), что свидетельствует о значительно меньшем динамичном потенциале этих стран по сокращению масштабов нищеты. Эти важные уроки следует иметь в виду при разработке стратегий экономического роста с опорой на ведущую роль частного сектора. При налаживании партнерских отношений между частным и государственным секторами важно, чтобы разрабатываемые стратегии были ориентированы на учет интересов неимущих слоев населения.

9. Помимо формирования партнерских связей между частным и государственным секторами в интересах мобилизации капитала на цели инвестирования и экономического роста, другие формы партнерских связей, в большей степени ориентированные на население и способные обеспечить более подотчетное и гласное использование ресурсов, как представляется, обеспечивают и мобилизацию большего объема ресурсов за счет использования внутренних возможностей. Этим конкретным потенциальным партнерским связям, которые способны расширять ресурсную базу за счет

использования внутренних возможностей, уделяется гораздо меньше внимания, чем они заслуживают.

10. Расширение прав и возможностей заинтересованных сторон, включая участие граждан, открытость процесса достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, действительно являются основными условиями как обеспечения экономического роста в интересах неимущих слоев населения, так и мобилизации национальных ресурсов, имеющих жизненно важное значение для содействия реализации стратегии экономического роста. Эти элементы, опирающиеся на население и основанные на принципе широкого участия, являются ключевыми компонентами понятия, широко известного как «благое управление».

11. Одним из ключевых элементов «благого управления» является механизм принятия решений, который обеспечивает формирование внутриправительственных, а также правительственных/неправительственных партнерских связей, т.е. формирование «объединенного правительства». «Объединенное правительство» — это правительство, имеющее внутренние и внешние, а также вертикальные и горизонтальные связи. При осуществлении «объединенной» стратегии многие страны в настоящее время поощряют участие граждан в такой прежде закрытой для них сфере, как процессы формирования бюджетно-финансовой политики, с тем чтобы содействовать разработке бюджетно-финансовой политики, опирающейся на принцип широкого участия населения и, самое главное, ориентированной на учет интересов его неимущих слоев. В некоторых странах поощряется также участие граждан в работе по контролю за предоставлением услуг государственным сектором, особенно на уровне местных органов власти, через механизм, получивший название «система народного контроля».

12. В целом, хотя партнерские связи в интересах мобилизации ресурсов на международном уровне должны сохраняться, а система Организации Объединенных Наций должна и впредь играть важную роль в этих инициативах, и на национальном уровне следует уделять столь же пристальное внимание изучению альтернативных вариантов, которые могли бы содействовать мобилизации и увеличению ресурсов внутри страны.

## **II. Эталон**

### **A. Обращение к основам**

13. Существует мнение, что Декларация тысячелетия и предусмотренные в ней цели в области развития знаменуют собой историческую веху в области глобального партнерства и вновь подтверждают Устав Организации Объединенных Наций, поскольку в них предусмотрены меры реагирования на вызовы нового века. Эти вызовы, охваченные первоначальными восьмью целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, и 18 задачами, были рассмотрены и подтверждены на последующих конференциях и встречах на высшем уровне, в том числе на Международной конференции по финансированию развития и на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию. На глобальном уровне ответственность за процесс реализации целей в области развития, сформулированных в

Декларации тысячелетия, возложена на Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Члены Группы оказали стратегическую и программную поддержку примерно 150 странам и совместными усилиями мобилизуют и распределяют ресурсы на сумму свыше 5 млрд. долл. США. Имеются три основных механизма Группы по вопросам развития, по линии которых ведется работа по осуществлению стратегии и информационно-пропагандистской деятельности в интересах достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия:

- Проект тысячелетия, в рамках которого проводится анализ возможных вариантов политики и которому поручено разрабатывать план действий по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия<sup>5</sup>;
- Кампания тысячелетия, в рамках которой мобилизуется политическая поддержка Декларации тысячелетия;
- оперативная деятельность на страновом уровне, осуществление которой самыми разными учреждениями и программами системы Организации Объединенных Наций координируется Координатором Организации Объединенных Наций и которая содействует мобилизации ресурсов и оказывает странам помощь в осуществлении стратегий, необходимых для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

14. Цели, определенные в Декларации тысячелетия, нашли свое дальнейшее развитие как на Международной конференции по финансированию развития, так и на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, на которых было подтверждено, что партнерские связи играют ведущую роль в достижении намеченных ими целей в условиях глобализации в мире. Поэтому, сохраняя первоначальные рамки Декларации тысячелетия, участники последующих конференций и встреч на высшем уровне налаживают дополнительные партнерские связи и создают объединенные сети для получения большей отдачи от принятых ими обязательств и намеченных видов деятельности<sup>6</sup>.

15. Ключевыми компонентами стратегии сокращения масштабов нищеты считаются следующие:

- обеспечение поддержки экономических и социальных инициатив, в рамках которых главное внимание уделяется сокращению масштабов нищеты;
- расширение возможностей в плане оказания основных социальных услуг;
- оказание содействия в укреплении потенциала для оценки масштабов нищеты, мониторинга и планирования; а также
- обеспечение поддержки партнерских связей между правительством, гражданским обществом и частным сектором в интересах мобилизации ресурсов. Чтобы такие партнерские связи были полезными, важно соблюдать принцип благого управления, при котором обеспечивается справедливое разделение власти и принятие решений на подотчетной и гласной основе.

16. Для реализации этих стратегий, что предусматривается ими как непосредственно, так и косвенно, требуются партнерские связи и инициативные органы государственного управления, а также политическое руководство, способное оказывать неослабную поддержку в выполнении обязательств по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и предпринимать инициативы по всестороннему учету этих целей в рамках национальных приоритетов и программ развития. Аналогичные инициативы необходимы также для создания институциональной основы — основы партнерских связей, — способной придавать импульс двум основным элементам достижения целей в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия: поступательному экономическому росту и сокращению масштабов нищеты. В этой связи ключевую роль в налаживании такого рода партнерских связей, основанных на всеобщих ценностях и доверии, для дальнейшего развития достигнутых на сегодняшний день успехов и сохранения полученного импульса играют Координатор Организации Объединенных Наций и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). Процесс РПООНПР, представляющей собой механизм партнерства на страновом уровне, опирается на конкретные мандаты и соответствующие сферы полномочий учреждений-участников из системы Организации Объединенных Наций. Общий анализ по стране (ОАС) является аналитическим и тематическим инструментом, созданным для внесения необходимого вклада в процесс РПООНПР. Учреждения и департаменты Организации Объединенных Наций, не имеющие представительств на местах, например Департамент по экономическим и социальным вопросам, в принципе представлены в контексте этих инициатив отделением Координатора-резидента Организации Объединенных Наций. Однако в силу ограниченности финансовых ресурсов и отсутствия физического представительства процесс РПООНПР в большинстве случаев осуществляется системой Организации Объединенных Наций внутри стран, и лишь в редких случаях участвовать в оказании поддержки предлагается учреждениям или департаментам Организации Объединенных Наций, которые не имеют представительств на местах. Такой пробел в обеспечении поддержки процесса РПООНПР, хотя он, пожалуй, и не является существенным препятствием в работе, все же свидетельствует о том, что отдельные страны не могут легко воспользоваться техническим опытом и профессиональными услугами, имеющимися в рамках всей системы Организации Объединенных Наций (включая Секретариат Организации Объединенных Наций), которая обладает богатым межрегиональным опытом и самостоятельно полученными знаниями о результатах межправительственных процессов.

17. Чтобы обеспечить достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на страновом уровне, необходимо объединять их с другими крупными инициативами, включая процесс подготовки документов о стратегии сокращения масштабов нищеты Всемирного банка. Документы о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) представляют собой, как правило, механизм кратко- и среднесрочного программирования, учитывающий финансовые целевые показатели и объем бюджета, в то время как цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, — это рассчитанные на более длительную перспективу задачи, определенные на основе стратегических потребностей

стран в экономической, социальной и экологической областях. Однако они различаются не только во временном плане, но и с точки зрения широты подхода, предполагаемых масштабов участия и институциональных потребностей. ДССН в основном направлены на обеспечение разумного макроэкономического управления и экономического роста, в то время как цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, посредством определенных в их рамках задач и показателей охватывают значительно более общую совокупность социальных и экономических ценностей. Иногда ДССН все еще рассматриваются в качестве остаточного явления процессов структурной перестройки 80-х и 90-х годов, когда в ущерб другим соображениям главное внимание уделялось надлежащему управлению на макроэкономическом уровне и сбалансированности бюджета. Таким образом, приближение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, к местным условиям и их увязка с тематикой ДССН представляют собой весьма сложный процесс, требующий укрепления системы государственного управления, с тем чтобы она могла выполнять поставленные перед ней задачи.

18. Все чаще укрепление системы государственного управления требует расширения возможностей получателей услуг или субъектов государственного обслуживания. Было установлено, что участие общин и гражданского общества, имеющее такое большое значение для процесса подготовки ДССН, в некоторых случаях является неадекватным или ущербным<sup>7</sup>. Нет ничего удивительного в том, что сами общины и представляющие их организации гражданского сектора не располагают техническими возможностями для оценки предложений, содержащихся в ДССН. Кроме того, если считать, что децентрализация является средством распространения методов благого управления и принципа подотчетности, то возникает вопрос о том, насколько гражданское общество и особенно сельские общины информированы и подготовлены для реального участия. Принцип подотчетности подразумевает, что гражданское общество не только консультирует, но и имеет право контролировать и регулировать ход осуществления соответствующей инициативы, при этом, что особенно важно, оно не может быть исключено из процесса принятия окончательных решений.

19. Традиционно партнерские отношения и взаимодействие между государственным и частным секторами в развивающихся странах представляли собой по сути односторонний процесс, в рамках которого на основе опыта частного сектора осуществлялась корпоратизация государственного сектора, включая попытки распространить культуру частных корпораций на государственную службу. В рамках таких подходов, иногда называемых «новым государственным управлением», основное внимание уделялось стратегическому планированию, ориентированному на результаты управления, подотчетности, результатам, распределению выгод между приобретателем/поставщиком услуг, субподряду и инициативам вида «делать больше меньшими силами» и т.д. В соответствии с принципами и практикой частного сектора население определяется как «потребители, способные выбирать услуги и направлять отзывы об их качестве [хотя и] не располагающие возможностью активно формировать такие услуги». Во многих странах с развивающейся экономикой слабость организационной базы государства (а также международных финансовых учреждений и учреждений-

доноров), управленческие реформы и установленные на их основе партнерские отношения между частным и государственным секторами дали результаты, которые нельзя назвать оптимальными. Как представляется, характерные для государственных учреждений недостатки привели к тому, что создание частными и государственными секторами партнерств не вело к существенному увеличению общественных благ и не обеспечивало их справедливого распределения. Другие утверждают, что рыночно-управленческий подход к мобилизации ресурсов и экономическому развитию в некоторых случаях также не позволил «снизить издержки на (постоянную) единицу услуг, что было главной целью их создания». Осознание этих фактов стимулирует пересмотр сути партнерских отношений государственного и частного секторов. В настоящее время признается, что государство и частный сектор имеют разные и взаимосвязанные сферы интересов и деятельности и что даже в условиях рыночной экономики невозможно рассчитывать на то, что один только частный сектор обеспечит удовлетворение всех потребностей в области развития, особенно достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и будет гарантировать эффективное с точки зрения затрат предоставление всех видов услуг. В сфере государственных или социальных благ, включая образование, здравоохранение, охрану окружающей среды, водоснабжение и санитарии, государственный сектор незаменим. Важно найти подходящее место для соответствующего партнера и создать такие стратегические рамки, в которых партнеры будут взаимно укреплять «совместное образование», созданное с целью решения общих задач экономического роста, повышения качества, обеспечения эффективности с точки зрения затрат и справедливости. Один из примеров динамичного и продуктивного партнерства частного сектора, правительства и общин является Гуаньцайская программа искоренения нищеты в Китае, о которой кратко говорится во вставке 1 ниже.

**Вставка 1**

**Гуаньцайская программа искоренения нищеты —  
Китай**

Гуаньцайская программа, которую в настоящее время координирует Китайское общество за осуществление Гуаньцайской программы (КООГП), была учреждена в 1994 году китайскими предпринимателями в целях прибыльного инвестирования в страдающие от нищеты районы Китая. В число ее участников входят центральные и местные органы власти, некоммерческие организации, частный сектор, фермеры и другие бенефициарии. Первоначально в рамках этой программы предполагалось ежегодно осуществлять 10 проектов, создавать 10 различных источников средств и готовить 100 предпринимателей, занимающихся малым бизнесом. Результаты программы значительно обошли первоначально запланированные цели и ожидания, в результате чего к 2003 году было создано более 10 000 проектов, благодаря которым примерно 4,5 млн. человек смогли выйти из состояния нищеты. Департамент по экономическим и социальным вопросам, выступая в качестве финансирующей организации, в какой-то степени поддерживал эти усилия путем совместного проведения с КООГП практикумов по вопросам технического сотрудничества, а

Гуаньцайская программа, которую в настоящее время координирует Китайское общество за осуществление Гуаньцайской программы (КООГП), была учреждена в 1994 году китайскими предпринимателями в целях прибыльного инвестирования в страдающие от нищеты районы Китая. В число ее участников входят центральные и местные органы власти, некоммерческие организации, частный сектор, фермеры и другие бенефициарии. Первоначально в рамках этой программы предполагалось ежегодно осуществлять 10 проектов, создавать 10 различных источников средств и готовить 100 предпринимателей, занимающихся малым бизнесом. Результаты программы значительно обошли первоначально запланированные цели и ожидания, в результате чего к 2003 году было создано более 10 000 проектов, благодаря которым примерно 4,5 млн. человек смогли выйти из состояния нищеты. Департамент по экономическим и социальным вопросам, не выступая в качестве финансирующей организации, в какой-то степени поддерживал эти усилия путем совместного проведения с КООГП практикумов по вопросам технического сотрудничества, а также путем привлечения технических специалистов КООГП к мероприятиям Департамента. Это позволило членам КООГП ознакомиться с деятельностью общин в других странах. Власти страны сохраняли за собой все функции, связанные с руководством и управлением.

Неординарный успех Гуаньцайского партнерства объясняется прежде всего следующим:

- была разработана уникальная форма партнерских отношений между инвесторами и бенефициариями, предусматривающая заключение на справедливой основе имеющих юридическую силу договоров, в которых определялись функции, права и обязанности каждой стороны;
- КООГП создало мощную и эффективную общенациональную организационную структуру, поддерживаемую политической властью, обеспечило активное взаимодействие и наладило рациональный и транспарентный процесс принятия решений;
- ключом к успеху этой программы является решительное и неизменное руководство со стороны КООГП. Способные и заинтересованные частные лица продолжают активно руководить стратегическими и программными аспектами.

*Источник:* Отдел государственно-административной деятельности и управления развитием, Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций.

20. Кроме того, наблюдается возрождение интереса к вопросам корпоративной социальной ответственности, которая является неотъемлемым элементом для установления партнерских отношений в деле достижения согласованных целей, например целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, для разрешения споров, уменьшения рисков и оперативных издержек в располагающих богатыми природными ресурсами

странах, общинам которых угрожает процесс отеснения на периферию развития<sup>8</sup>. Таким образом, налицо прогрессивный интерес в отношении создания таких партнерств и, прежде всего, взятия частным сектором на себя некоторых видов корпоративной социальной ответственности. Однако значение этих партнерств не ограничивается уменьшением рисков и преодолением отрицательного восприятия общественностью корпоративного сектора. Вариант альтернативного поведения возможен только в том случае, если устанавливаемые партнерские отношения, особенно между частным сектором и гражданским обществом, основываются на взаимных интересах и являются подотчетными. Для поощрения надлежащей корпоративной социальной ответственности не менее важно, чтобы государственный сектор создал единую законодательную систему для всех — частного сектора, общин и, фактически, органов государственного управления. Таким образом, мало создать партнерство государственного и частного секторов; необходимо, чтобы они подчинялись нормам подотчетности и соблюдали государственную этику. На международном уровне системой, объединяющей учреждения Организации Объединенных Наций, компании, трудовые ресурсы и гражданское общество в поддержку девяти принципов, которые предусматривают защиту прав человека и прав трудящихся и охрану окружающей среды, является Глобальный договор Организации Объединенных Наций, суть которого излагается во вставке 2 ниже.

**Вставка 2****Партнерские отношения, установленные на основе выраженной на международном уровне воли: Глобальный договор Организации Объединенных Наций**

О создании Глобального договора Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций объявил в ходе Всемирного экономического форума в 1999 году, а сам механизм договора был определен в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в июле 2000 года. Он предусматривает объединение компаний с организациями системы Организации Объединенных Наций, международными организациями, занимающимися вопросами труда, и органами гражданского общества в интересах установления партнерских отношений и создания в большей степени опирающегося на принципы участия и справедливости глобального рынка. В Договоре компаниям предлагается соблюдать девять принципов в областях прав человека, трудового законодательства и охраны окружающей среды. Этими девятью принципами являются:

**Права человека**

- Деловые круги должны обеспечивать поощрение и уважение международно провозглашенных прав человека в сфере своей компетенции
- Обеспечивать, чтобы они не оказались замешанными в нарушении прав человека

**Трудовые нормы**

- Деловые круги должны поддерживать свободу ассоциации и право на заключение коллективных договоров
- Искоренять все формы принудительного и обязательного труда
- Эффективно искоренять использование детского труда
- Искоренять дискриминацию в области труда и занятий

**Окружающая среда**

- Деловые круги должны поддерживать подход, основанный на принципе предосторожности, к решению всех экологических проблем
- Осуществлять инициативы по пропаганде повышенной ответственности за состояние окружающей среды
- Поощрять развитие и распространение экологически безопасных технологий

Глобальный договор был заключен с целью помочь организациям в пересмотре их стратегий и направлений деятельности, с тем чтобы выгодами глобализации могли воспользоваться все лица, а не только небольшое число наиболее

Глобальный договор был заключен с целью помочь организациям в пересмотре их стратегий и направлений деятельности, с тем чтобы выгодами глобализации могли воспользоваться все лица, а не только небольшое число наиболее удачливых людей. В своей учредительской речи в Давосе, Швейцария, Генеральный секретарь отметил, что если глобализация не будет выгодна всем, то, в конечном итоге, от нее никто не выиграет. Так как Договор предполагает добровольные партнерские отношения, то работодателям предлагается самим выбрать формы поощрения и защиты этих принципов на рабочих местах и определить темпы осуществления соответствующих мероприятий.

*Источник:* см. [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org).

## **В. Задачи**

21. Как признается в Декларации тысячелетия, цели в области развития представляют собой набросок общих задач, стоящих перед развивающимися странами и странами с переходной экономикой. Пока что результаты соответствующей деятельности весьма неоднозначны. В странах Юго-Восточной Азии, включая Китай, и в Южной Азии и Индии достигнут значительный прогресс, в то время как в других регионах, например в регионе Африки к югу от Сахары, эти процессы идут весьма медленно. В подготовленных к настоящему времени Генеральным секретарем двух докладов четко указывается, что слабая проработка стратегий наряду с неадекватной перестройкой государственных учреждений и институциональных процессов в рамках деятельности по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, относятся к числу причин, обусловивших недостаточный прогресс в некоторых регионах развивающихся стран<sup>9</sup>. Способствуя достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, их привязке к местным условиям и осуществлению параллельных видов деятельности, органы государственного управления должны, по-видимому, обеспечить следующее:

- во-первых, согласовать цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, с параллельными и взаимосвязанными инициативами, например с подготовкой документов о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН), с тем чтобы цели в области развития, сформулированные в этой Декларации, стали частью общей программы развития соответствующей страны без увеличения излишней нагрузки на основные кадры государственного сектора;
- во-вторых, обеспечить подотчетность государственного сектора и его активную позицию в том, что касается партнерских отношений с частным сектором, включая как коммерческий и некоммерческий частный сектор, так и гражданское общество в целом<sup>10</sup>;
- в-третьих, разработать исходные и иные показатели для определения и оценки значимости партнерских отношений с точки зрения подотчетности и в качестве тематических исследований надлежащей практики;

- в-четвертых, создать информационную базу, аналитические и программные средства в поддержку целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на страновом уровне, а также для сравнения между регионами. К настоящему моменту значительная работа была проделана в отношении расчета бюджетных последствий целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, для развивающихся стран, однако по-прежнему редко говорится о проблемах, касающихся разработки подходов и инструментов политики, организации диалога граждан и правительства по подготовке бюджетов с учетом интересов малоимущих людей, проверки результатов деятельности с точки зрения социальных показателей и оценки социальной значимости расходов;
- в-пятых, рассматривать процесс РПООНПР в качестве мощного средства программирования и решения тематических задач в системе Организации Объединенных Наций. Представляется целесообразным проводить периодический мониторинг и оценку этого процесса и его соотношение с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, и задачами различных стран в деле установления партнерских отношений в интересах развития;
- в-шестых, следует разработать стратегию мобилизации ресурсов, способствующую привлечению и удержанию как внутренних, так и внешних ресурсов и используемую в порядке, не подрывающем конечную цель расходования всех средств, под которой понимается искоренение нищеты, при этом такие партнерские отношения не должны при оказании услуг наносить ущерб принципам равенства и экономичности.

22. По сути своей, как это отражено в плане осуществления Декларации тысячелетия, эти проблемы носят двоякий характер: во-первых, государству необходимо продемонстрировать политическую волю в деле выполнения уже данных обязательств и, таким образом, предпринять необходимые шаги с целью надлежащей перестройки учреждений и пересмотра порядка принятия решений; во-вторых, укрепить потенциал Организации Объединенных Наций по созданию форума, в рамках которого страны вступили бы в подлинный диалог и партнерские отношения с развивающимися странами и гражданским обществом, и оказать им соответствующую поддержку. Вытекающие из этих потребностей соображения и рекомендации изложены в следующем разделе<sup>11</sup>.

### **III. Будущая деятельность**

23. Никто не оспаривает важность партнерских отношений для деятельности Организации Объединенных Наций. Об этом говорится в Уставе, причем данные положения изложены и закреплены в Декларации тысячелетия. Партнерства идей и ценностей должны быть подвергнуты проверке и подтверждены делами и результатами. В нынешнем столетии, подтверждением чему являются цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, задачи развития не сводятся исключительно к мобилизации ресурсов, каким бы важным этот фактор ни был для уменьшения масштабов нищеты, но включают в себя подотчетные отношения партнерства, установленные в интересах устойчивого развития.

24. Подотчетность является одним из важных элементов не только с точки зрения выполнения непосредственных целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, но и для обретения доверия и поддержки мощного гражданского общества, которое привержено этим общим задачам и осознает обязанности, стоящие за такими обязательствами. Даже мобилизация ресурсов, так называемый «конечный результат», предполагает партнерские отношения и формирование коалиции партнеров, что было продемонстрировано на Международной конференции по финансированию развития. Во вставке 3 ниже приводятся два примера — один из опыта Африки, другой из опыта Азии — новых видов партнерств, которые система Организации Объединенных Наций, и в частности Департамент по экономическим и социальным вопросам, активно поощряет.

#### Вставка 3

#### **Поддержка Департаментом по экономическим и социальным вопросам партнерств в области развития**

Департамент по экономическим и социальным вопросам оказал поддержку Южно-Азиатскому центру политических исследований — партнерству гражданского общества в Южной Азии — в подготовке и осуществлении социальной хартии гражданина Южной Азии. Центр является крупной ассоциацией гражданского общества, которая поощряет региональное сотрудничество своих членов и принимает меры для того, чтобы правительства в основных политических вопросах учитывали пожелания населения. Ожидается, что поддержка Департамента позволит укрепить процесс диалога между гражданами и правительствами и внедрить в процесс управления развитием концепцию «заинтересованного управления» в качестве рабочей методики.

В 2003 году Департамент организовал финансирование по линии Целевого фонда по обеспечению безопасности человека Организации Объединенных Наций, средства для которого были предоставлены Японией, для осуществления проекта в Гамбии в интересах в первую очередь развития водных ресурсов и обеспечения альтернативными источниками энергии в целях уменьшения масштабов нищеты. Этот проект, который первоначально был рассчитан на трехлетний период, предполагает установление партнерских отношений с отдельными сельскими общинами и их организациями, включая организации гражданского общества, с государственными учреждениями и со специалистами, финансируемыми Организацией Объединенных Наций, для улучшения водо- и электроснабжения в бедных сельских районах. Сильной стороной этого проекта является то, что он в значительной степени опирается на социальную базу сельских общин и что он объединяет как коммерческие, так и некоммерческие виды деятельности, содержание и сочетание которых будут определяться с учетом пожеланий и функций общин.

*Источник:* см. A/58/52 и Департамент по экономическим и социальным вопросам.

25. На национальном уровне не менее важно наладить подотчетные партнерские отношения не только между государственными субъектами и международными партнерами, которых время от времени упрекают в асимметричном распределении полномочий, но также и между правительствами, частным сектором и гражданским обществом. Такие партнерские отношения было труднее установить в 80-е и 90-е годы, когда государственный сектор подвергался уничижительной критике, а его роль в развитии поставлена под вопрос, если вообще не отрицалась. Однако даже тогда имелись отличные примеры партнерских отношений государственного сектора и гражданского общества, давшие впечатляющие результаты. Решающее значение для успеха партнерских отношений имели общие ценности их участников и мобилизация общин, не располагавших достаточными средствами взаимодействия и связи и зачастую действовавших в условиях, которые нельзя было назвать благоприятными. Приводимый во вставке 4 ниже пример борьбы с ВИЧ/СПИДом в Уганде свидетельствует о ценности партнерских отношений, когда политическая приверженность, мобилизация общества, включая расширение возможностей общин и участие НПО, при поддержке международного сообщества могут иметь решающее значение<sup>12</sup>.

Вставка 4

**Партнерство в целях борьбы с ВИЧ/СПИДом: пример Уганды**

ВИЧ/СПИД был впервые обнаружен в Уганде в 1982 году. К 1993 году уровень инфицирования населения этой страны ВИЧ был самым высоким в мире. Однако Уганда оказалась одной из весьма немногих стран, которым удалось остановить эту эпидемию. По оценкам, доля инфицированных ВИЧ лиц во взрослом населении снизилась с 30 процентов в 1992 году до 14 процентов в 1995 году и до менее чем 8 процентов в 2000 году. Утверждается, что в настоящее время этот показатель составляет порядка 6 процентов и продолжает падать.

Первые меры в отношении эпидемии ВИЧ/СПИДа правительство предприняло в 1986 году, когда была учреждена Программа по борьбе со СПИДом. Впоследствии в 1992 году в рамках Канцелярии Президента была создана Комиссия по СПИДу. Инициативы по борьбе с ВИЧ/СПИДом включены в план действий по искоренению нищеты (ПДИН) и могут финансироваться за счет средств, высвободившихся в процессе осуществления инициативы в интересах бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ).

Угандийская комиссия по СПИДу вступила в партнерские отношения и разработала стратегию мобилизации руководства, рассчитанную на руководителей всех уровней. Угандийский предпринимательский совет по ВИЧ/СПИДу содействует пропаганде профилактики этого заболевания и его лечения на рабочих местах. Кроме этого, были созданы Коалиция угандийских предпринимателей — для оказания технической поддержки и Сеть организаций по обслуживанию больных СПИДом — для укрепления

## Вставка 4

**Партнерство в целях борьбы с ВИЧ/СПИДом: пример Уганды**

ВИЧ/СПИД был впервые обнаружен в Уганде в 1982 году. К 1993 году уровень инфицирования населения этой страны ВИЧ был самым высоким в мире. Однако Уганда оказалась одной из весьма немногих стран, которым удалось остановить эту эпидемию. По оценкам, доля инфицированных ВИЧ лиц во взрослом населении снизилась с 30 процентов в 1992 году до 14 процентов в 1995 году и до менее чем 8 процентов в 2000 году. Утверждается, что в настоящее время этот показатель составляет порядка 6 процентов и продолжает падать.

Первые меры в отношении эпидемии ВИЧ/СПИДа правительство предприняло в 1986 году, когда была учреждена Программа по борьбе со СПИДом. Впоследствии в 1992 году в рамках Канцелярии Президента была создана Комиссия по СПИДу. Инициативы по борьбе с ВИЧ/СПИДом включены в план действий по искоренению нищеты (ПДИН) и могут финансироваться за счет средств, высвободившихся в процессе осуществления инициативы в интересах бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ).

Угандийская комиссия по СПИДу вступила в партнерские отношения и разработала стратегию мобилизации руководства, рассчитанную на руководителей всех уровней. Угандийский предпринимательский совет по ВИЧ/СПИДу содействует пропаганде профилактики этого заболевания и его лечения на рабочих местах. Кроме этого, были созданы Коалиция угандийских предпринимателей — для оказания технической поддержки и Сеть организаций по обслуживанию больных СПИДом — для укрепления потенциала и руководства соответствующей деятельностью. Система Организации Объединенных Наций, включая бреттон-вудские учреждения и подразделения, отвечающие за инициативу в интересах БСКЗ, оказывала соответствующую поддержку своим партнерам, однако взятие основных обязательств, руководство и мобилизация осуществлялись на национальном уровне.

*Источник:* ПРООН, [www.undp.org/hiv/uganda.pdf](http://www.undp.org/hiv/uganda.pdf).

26. Опыт осуществления этих инициатив свидетельствует о том, что партнерские отношения создаются не только для удобства. Партнерства, позволяющие правительству и государственному сектору мобилизовать гражданское общество и частный сектор, способны дать положительные результаты и выдерживать определенную нагрузку. Для этого абсолютно необходимо обеспечить подотчетность в отношении взаимных интересов, наряду с контролем и проверкой хода деятельности и соответствующих функций. Так, интересной особенностью подхода Уганды к борьбе с ВИЧ/СПИДом является то, что эта пандемия, от которой страдают частные лица, рассматривалась в качестве «негативного» общественного блага. То есть на достаточно раннем этапе было признано, что пропагандистская и профилактическая деятельность является функцией и обязанностью всего

общества и общин. Проект оказал положительное воздействие на улучшение здоровья населения и повышение его материального благосостояния.

27. Для содействия выполнению международных резолюций и обязательств и привязки целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, к местным условиям и соответствующей последующей деятельности, включая мероприятия, предусмотренные на Международной конференции по финансированию развития и Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, все чаще используются такие формы деятельности, как региональное сотрудничество и межправительственные партнерские отношения. С этой целью в относительно короткие сроки в рамках Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД) была проделана большая работа по установлению партнерских отношений по всему континенту, способствующих благому управлению и достижению социально-экономических целей. Другие субрегиональные организации, например Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Восточноафриканское сообщество (ВАС), достигли заметного прогресса по ряду направлений, включая согласование тарифов, обеспечение мобильности рабочей силы и принятие кодексов трансграничной инвестиционной деятельности. К этим инициативам все чаще привлекаются предпринимательский сектор и гражданское общество, в особенности в отношении корпоративной ответственности и прав уязвимых групп населения, включая женщин и лиц, пострадавших от ВИЧ/СПИДа.

28. Заинтересованность правительства и, соответственно, органов государственного управления в партнерских отношениях носит двоякий характер: во-первых, существует прямая заинтересованность, способствующая мобилизации коллективных ресурсов (людских, финансовых и технологических), во-вторых, имеется заинтересованность в создании благоприятных условий для принятия обоснованных решений. Традиционно роль правительства в качестве партнера была относительно ограничена и обычно сводилась к общественным благам, включая коммунальное обслуживание, в то время как партнерские отношения с частным сектором рассматривались прежде всего в коммерческом плане. Таким образом, в значительной степени партнерские отношения, сложившиеся в период рыночной либерализации, между государственным и частным секторами, особенно в Африке, основывались на коммерческих соображениях и, как правило, позволяли компенсировать нехватку ресурсов. В партнерские отношения с организациями гражданского общества правительство вступало с опаской, если не с подозрением. Еще предстояло в полной мере оценить значение социального капитала и его важность для социально-экономического развития страны. Эти два препятствия, а именно ориентация государственного сектора исключительно на динамичность сферы партнерских отношений с частным сектором и недопонимание частного сектора ценности социального капитала в качестве важного фактора развития оказались препятствием для установления более широких партнерских отношений.

29. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и соответствующий процесс, а также другие основные инициативы, например подготовка документов о стратегиях сокращения масштабов нищеты, образуют основу для в большей степени ориентированных на категории ценности и равенства партнерских отношений, обеспечивающих адекватность стимулов и

результатов взятым международным обязательствам и соответствующим национальным приоритетам.

30. Вполне очевидно, что происходит улучшение общих условий или контекста для формирования партнерских отношений и расширяются возможности для выдвижения таких инициатив как среди традиционных партнеров, так и в рамках новых коалиций. На макроуровне распространение демократических принципов способствует формированию положительной основы, что поощряет общины и частных лиц, придерживающихся одних и тех же ценностей, к объединению в интересах поиска путей улучшения своих материальных и социальных условий. Кроме того, более четкая постановка задач, например, в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и в документах о стратегии сокращения масштабов нищеты, которые по своему характеру в большей степени ориентированы на конкретные вопросы и носят целостный характер, способствовало созданию благоприятных условий для партнерских отношений. Такой изменившийся контекст требует более тесного партнерства, равноправного диалога, анализа политики на основе нескольких критериев и консультирования по вопросам политики. Новые партнерские договоренности предусматривают более высокий уровень информированности и подготовленности гражданского общества, особенно по экономическим вопросам. Кроме того, составной частью данного процесса должен стать элемент подотчетности, обеспечивающий транспарентный характер взаимных прав и обязанностей заинтересованных сторон, их всестороннее понимание и защиту.

31. Небольшие общины или действующие на общинном уровне НПО зачастую не понимают, что поставлено на карту, уже не говоря о том, что при обсуждении с правительством и с представителями международных финансовых учреждений вопросов макроэкономической стратегии и кредитно-денежной политики последние воспринимаются весьма абстрактно, хотя соответствующие решения способны значительно повлиять на их жизнь<sup>13</sup>. Кроме того, проведение консультаций с общинами не равнозначно участию. Консультации должны привести к ограничению высказанных точек зрения в соответствующих документах и к получению отзывов на окончательный результат<sup>14</sup>. И наконец, возникает вопрос устойчивости и формирования доверия к партнерским отношениям на долгосрочную перспективу. Разовые или случайные партнерские отношения весьма редко дают положительные результаты, обеспечить устойчивость которых, как правило, не удается. Кроме того, несмотря на некоторые примеры устойчивых и продуктивных партнерских отношений, такие отношения не были должным образом изучены, для них отсутствуют соответствующие показатели, при этом их отдача не подвергалась систематической оценке. Как в Декларации тысячелетия, так и в ходе заседаний Комитета экспертов по государственному управлению и в его документах признается, что такое положение необходимо изменить, с тем чтобы на более систематической основе поощрять формирование устойчивых партнерских отношений и укрепление позиций, представленных в них сторон. Позитивные изменения могут быть в значительной степени облегчены благодаря политической приверженности, признанию имеющихся пробелов и проблем и разработке набора практических рекомендаций с целью отразить современные проблемы и возможности государственного управления.

#### IV. Выводы и рекомендации

32. В Декларации тысячелетия поставлены колоссальные задачи и предусмотрены значительные возможности с точки зрения создания подотчетных партнерских отношений правительствами стран и международным сообществом. В настоящем докладе подчеркивается, что, хотя основные задачи в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, являются вполне очевидными и даже четко изложены государствами-членами, предусмотренные в ней возможности, особенно в отношении партнерств, были оценены не в полной мере.

33. Мероприятия во исполнение положений Декларации тысячелетия, включая Международную конференцию по финансированию развития и Встречу на высшем уровне по устойчивому развитию, отражают ее видение и подчеркивают значение формирования новых партнерских отношений. Для партнерских отношений предыдущих двух десятилетий — 80-х и 90-х годов — правительств стран и международных финансовых учреждений зачастую были характерны несбалансированность, асимметричное распределение полномочий, узкая база, при этом они нередко оказывались неустойчивыми. Государственный сектор развивающихся стран все еще находится под влиянием этого опыта и весьма осторожно относится к новым инициативам в данной области. Однако в настоящее время эти отношения строятся на новых началах, которые необходимо осмыслить и положить в основу действий.

34. Устойчивые партнерские отношения должны предусматривать четкие и ориентированные на ценности задачи, носить неисключающий характер, предусматривать подотчетность, расширять возможности заинтересованных в них сторон и носить взаимный характер, а в практическом плане быть транспарентными и справедливыми.

35. В целом, партнерства рассматриваются одновременно как результат и как элемент процесса достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Опыт свидетельствует о том, однако, что отнюдь не все партнерские отношения дают желаемые результаты. При налаживании таких отношений важно определить, что работает, а что нет. Не менее важно выбрать подходящий момент для установления партнерских отношений и определить их суть, а также попутно решить вопрос о том, как обеспечить устойчивый и подотчетный характер партнерств. С этой целью государствам-членам предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

a) укрепить государственное управление посредством таких мер, как перестройка институциональных структур и создание потенциала, переподготовка кадров, с тем чтобы отразить цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, в национальном контексте, включив их в национальные планы развития, параллельно с такими крупными взаимосвязанными инициативами, как подготовка документов о стратегии сокращения масштабов нищеты;

b) оказать содействие правительству и государственному сектору в принятии рассчитанных на перспективу решений, предусматривающих

соответствующую степень подотчетности в целях установления партнерских отношений с частным сектором и гражданским обществом и поддержать последнее в вопросах активного привлечения органов государственного управления и международных финансовых учреждений к равноправному обсуждению общих задач;

с) поддержать процесс Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и обеспечить независимый транспарентный и неисключающий характер мероприятий по контролю за ним и его оценке. В этой связи добиваться того, чтобы координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций могли опереться на мандат, опыт и сравнительные преимущества Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций в том, что касается поддержки процесса РПООНПР и соответствующих мероприятий по контролю и оценке, а также реально воспользоваться такими возможностями;

d) создавать благоприятные условия для партнерских отношений путем использования таких новаторских средств, как кодекс подотчетности, «заинтересованное управление»<sup>15</sup>, и содействовать приобретению сотрудниками государственных органов и представителями гражданского общества навыков, необходимых для организации более справедливого, сбалансированного и аналитического диалога с другими партнерами, как национальными, так и международными, в вопросах разработки и осуществления ориентированных на малоимущее население стратегий и политики и соответствующего контроля;

e) разработать подходы, методологии и средства для контроля за показателями — с привлечением граждан, — учитывающего интересы малоимущего населения бюджетного процесса и т.д.;

f) создать базу данных о наилучшей практике и показателях для удовлетворения потребностей органов государственного управления и общественных учреждений (включая такие политические институты, как объединения парламентариев) с уделением особого внимания роли и месту частного сектора/государственного сектора/гражданского общества в обеспечении устойчивого экономического роста на основе ориентированной на малоимущее население стратегии.

36. В заключение важно подчеркнуть, что партнерские отношения имеют большое значение для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Достижение этих целей также требует мобилизации дополнительных ресурсов и продуктивного их использования. Важным источником таких ресурсов на международном уровне является ОПР. К числу других средств привлечения дополнительных ресурсов на страновом уровне относятся справедливые условия торговли.

37. Усилия по мобилизации ресурсов на международном уровне предпринимаются постоянно, однако с меньшим успехом. В настоящем документе утверждается, что на страновом уровне имеются реальные возможности для расширения ресурсной базы изнутри путем установления более прочных и подотчетных партнерских отношений, особенно с НПО и

организациями гражданского общества. Следует более тщательно изучить роль и место партнерских отношений частного и государственного секторов и стремиться устанавливать их прежде всего в целях обеспечения эффективности с точки зрения затрат и справедливости при организации обслуживания. Для осуществления этих инициатив по установлению партнерских отношений необходимо, чтобы органы государственного управления укрепили свой потенциал определять задачи таких партнерств и развивать организационные и иные навыки, необходимые для обеспечения их устойчивого характера.

38. Организация Объединенных Наций, и в особенности Комитет экспертов по государственному управлению, хорошо осведомлены об этих потребностях. Настоящий доклад является вкладом в обсуждение в настоящее время вопроса о том, как добиться признания существования возможностей установления партнерских отношений в правильном контексте и как заинтересовать органы государственного управления — законодательного и исполнительного уровня — в этих новых возможностях и помочь им в перестройке структур и внедрении таких процедур, которые позволят обеспечить достижение этих целей более согласованным и разумным образом.

#### *Примечания*

- <sup>1</sup> См., в частности, пункт 7 резолюции 50/225, в котором, помимо прочего, говорится о необходимости «...укрепления сотрудничества государственного сектора с частным сектором и гражданским обществом, а также, в зависимости от обстоятельств, создания благоприятных условий для деятельности частного сектора, ...направленных на поддержку процесса развития на всех его этапах, и поощрения создания возможностей для участия всего населения во всех сферах государственного сектора».
- <sup>2</sup> В резолюции 56/201 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 2001 года о трехгодичном обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций несколько раз упоминается возросшая необходимость налаживания партнерских связей в целях развития как внутри системы Организации Объединенных Наций, так и с новыми партнерами (см., в частности, пункт 76). Примечательно, что в резолюции о трехгодичном обзоре политики конкретно говорится о партнерских связях, в отличие от координации, как о механизме поддержки развития. Следовательно, хотя совершенствование координации деятельности является традиционным концептуальным методом работы, партнерские связи между системой Организации Объединенных Наций и другими учреждениями, занимающимися вопросами развития, также все заметнее выходят на передний план.
- <sup>3</sup> В документе «Учет стратегий уменьшения масштабов нищеты в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия: роль государственного управления» (E/C.16/2003/5) сделан вывод о том, что «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... Из слабых учреждений получаются плохие партнеры, они не имеют достаточно широкой опоры среди населения и не способны эффективно осуществлять получаемые рекомендации». И хотя документ касался в основном уменьшения масштабов нищеты, он имеет более широкую сферу применения, охватывающую все цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и необходимость партнерских связей в области государственного управления.
- <sup>4</sup> См. A/58/323, пункт 69 и приложение, пункт 33.

- <sup>5</sup> Члены группы Проекта тысячелетия вошли в группу соавторов Доклада ПРООН о развитии человека за 2003 год «Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: межгосударственный compact об избавлении человечества от нищеты». И в Докладе ПРООН о развитии человека за 2003 год, и в документе Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций (E/C.16/2003/5), представленном Комитетом экспертов по государственному управлению на его второй сессии в апреле 2003 года, подробно описаны история развития и функционирование различных учреждений системы Организации Объединенных Наций, выступающих партнерами по осуществлению Декларации тысячелетия и сформулированных в ней целей в области развития.
- <sup>6</sup> Например, в докладе о последующих мерах по выполнению решений Международной конференции по финансированию развития (A/57/319) конкретно указано, что Монтеррейский консенсус сыграл уникальную роль в налаживании более тесного взаимодействия как бреттон-вудских учреждений, так и системы Организации Объединенных Наций и, кроме того, были сформированы новые партнерские связи с рядом организаций, включая Европейский союз, и с правительствами стран, приверженных увеличению размера своих взносов по линии ОПР.
- <sup>7</sup> Откровенный и критический обзор процесса участия в подготовке ДССН см. в документе “Participation in poverty reduction strategy papers” («Участие в подготовке документов о стратегии сокращения масштабов нищеты»), аналитическое исследование, Всемирный банк, январь 2002 года. Этот обзор сотрудников Банка содержит резюме нынешней оценки участия в подготовке ДССН, проведенной рядом не связанных с Банком учреждений, включая организации гражданского общества.
- <sup>8</sup> На международном уровне первопроходческой инициативой в данной области является Глобальный договор Организации Объединенных Наций, о создании которого объявил Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в ходе Всемирного экономического форума в Давосе, Швейцария, в январе 1999 года и который был учрежден в июле 2000 года в Организации Объединенных Наций. Глобальный договор — это не юридический документ, а объединение, в рамках партнерских отношений, компаний, организаций, представляющих трудящихся и гражданское общество, на основе девяти принципов, отражающих права человека, вопросы трудовых ресурсов и охраны окружающей среды. К настоящему моменту к этому договору во всем мире присоединилось свыше 1000 образований. По адресу [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org) можно получить доступ к веб-сайту и интернетовскому portalу, включая документацию, сведения об инициативах и созданных партнерствах.
- <sup>9</sup> Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций к настоящему моменту подготовил два ежегодных доклада об осуществлении Декларации тысячелетия — A/57/270 и A/58/323.
- <sup>10</sup> Профессор Мохаммед Юнус из «Грамин бэнк» проводит различие между тем, что он называет «социальным частным сектором» (включая, например, учреждения микрокредитования, функционирующие в частном секторе, но занимающиеся исключительно социальной сферой) и «коммерческим частным сектором», который через свою коммерческую деятельность способствует также экономическому росту. Организации гражданского общества представляют собой заинтересованные группы, способствующие решению социальных вопросов в интересах граждан.
- <sup>11</sup> См. A/56/326.
- <sup>12</sup> В своей работе «Новаторские подходы в области руководства и государственного управления в целях сокращения масштабов нищеты в постконфликтных странах в условиях глобализирующегося мира» (с упором на опыт Руанды) Мусони Протаис показал, как долгосрочное стратегическое партнерство учреждения-донора (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), правительства, организаций гражданского общества и частного сектора помогает Руанде выйти из конфликта и встать на путь долгосрочного развития.

- <sup>13</sup> Многие учреждения гражданского общества осознают эту слабую сторону и выдвигают инициативы, направленные на преодоление таких трудностей. Недавно в ходе межрегионального практикума по вопросам заинтересованного управления: сотрудничество Юг-Юг в деле разработки политики в интересах малоимущего населения, проведенного Департаментом по экономическим и социальным вопросам и правительством Шри-Ланки (Коломбо, 9–11 декабря 2003 года), представитель Южной Африки из Национального института труда и экономического развития объяснил, почему его институт предложил концепцию «народного бюджета» и рассказал о разработке простого пособия, помогающего обычным людям понять и проанализировать бюджет и изложить свои замечания правительству.
- <sup>14</sup> По данному вопросу см. «Participation in Poverty Reduction Strategy Papers» («Участие в подготовке документов о стратегии сокращения масштабов нищеты»), подготовленный Всемирным банком в январе 2002 года, особенно первый доклад, посвященный внешним оценкам участия в подготовке документов о стратегиях сокращения масштабов нищеты.
- <sup>15</sup> Департамент по экономическим и социальным вопросам является инициатором этой новой концепции «заинтересованного управления» в качестве средства благого управления («заинтересованное управление» выходит за рамки простых партнерских отношений), имеющего большое значение для осуществления политики и стратегии в интересах малоимущего населения. В концептуальном плане заинтересованное управление определяется как подход, который позволяет выражать и координировать интересы политических, управленческих и гражданских структур в целях обеспечения согласованности политики, социальной справедливости и устойчивого развития людских ресурсов. Департамент совместно с правительством Шри-Ланки и Ассоциацией по оценке Шри-Ланки провел межрегиональный практикум по вопросам «заинтересованного управления»: сотрудничество Юг-Юг в деле разработки политики в интересах малоимущего населения, который состоялся 9–11 декабря 2003 года в Коломбо. Участники этого практикума обсудили как концептуальные, так и практические аспекты «заинтересованного управления» и отдельно остановились на нескольких примерах. В ближайшее время выйдет документ с изложением результатов этого практикума.