



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: Limited
19 January 2004
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Третья сессия

29 марта — 2 апреля 2004 года

Пункт 3 повестки дня*

Оживление государственного управления

**Институциональное развитие системы государственного
и административного управления
в Африке**

Доклад Секретариата

Резюме

«Африка сталкивается с серьезными проблемами, наиболее неотложными из которых являются искоренение нищеты и ускорение социально-экономического развития, в частности посредством распространения демократии и благого управления».

*Новое партнерство в интересах развития Африки), Декларация о демократии, политическом, экономическом и корпоративном управлении
Дурбан, Южная Африка, июль 2002 года*

Помимо этого, перед странами Африки стоят некоторые другие задачи, которые необходимо решить в целях искоренения нищеты и обеспечения социально-экономического развития. Эти задачи были определены в вышеуказанной Декларации, принятой на Встрече глав государств африканских стран в Дурбане, Южная Африка, а также в документах, в которых излагаются долгосрочная концептуальная стратегия и следующие цели: обеспечение примата права; равенства и равноправия, создание равных возможностей и индивидуальных свобод для всех граждан в отношении закона; распространение в сфере государственного управления принципов справедливости, честности, транспарентности, подотчетности и участия и обеспечение неподкупности в общественной жизни; борьба с коррупцией, которая одновременно сдерживает экономическое развитие и подрывает моральные устои общества; восстановление стабильности, мира и безопасности, включая создание потенциала для предупреждения,

* E/C.16/2004/1.

регулирования и разрешения всех конфликтов; обеспечение уважения прав человека, включая защиту уязвимых лиц, этнических меньшинств, женщин и детей; поощрение гендерного равенства в целях задействования потенциала женщин. Масштабы и сложность этих задач требуют распространения надлежащих институтов и практики государственного и административного управления.

Это потребует укрепления институтов государственного и административного управления на национальном уровне, включая принятие следующих мер: пересмотр задач государства и приближение системы государственного и административного управления к местным условиям; разработка, укрепление и популяризация конституций стран и конституционализма в качестве общепринятых основ благого управления и государственного администрирования с соблюдением принципа примата права; распространение принципа участия в рамках всеобъемлющих общенациональных программ развития системы управления; укрепление учреждений частного сектора (законодательных, судебных органов и гражданской службы); распространение в рамках гражданской службы институтов, обеспечивающих установление партнерских отношений, адаптацию, ориентацию на граждан и обмен информацией; укрепление институтов, опирающихся на широкое участие в процессе укрепления демократии и местного управления, а также согласование деятельности традиционных и современных институтов государственного управления.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	4
II. Социально-политические и экономические проблемы Африки, требующие ответных мер институционального характера	3–6	5
III. История и тенденции в области государственного управления и институционального развития системы административного управления в Африке	7–14	7
IV. Институциональное развитие системы государственного и административного управления на национальном уровне	15–23	10
A. Пересмотр задач государства, приближение государственного и административного управления к местным условиям	16	10
B. Разработка, укрепление и популяризация национальных конституций и конституционализма в качестве согласованных основ надлежащего государственного и административного управления при соблюдении примата права	17–20	10
C. Разработка всеобъемлющих программ укрепления системы управления с учетом принципа широкого участия	21–23	12
V. Укрепление институтов государственного сектора	24–32	13
A. Институты законодательной власти	24	13
B. Укрепление судебной власти	25–26	14
C. Укрепление гражданской службы	27–29	15
D. Создание в рамках государственной службы институтов, обеспечивающих приспособляемость, ориентацию на граждан, обмен информацией и установление партнерских отношений	30	16
E. Приспособляемость и ориентация на граждан	31	16
F. Обмен информацией	32	17
VI. Укрепление институтов представительной демократии и местных органов управления	33–35	17
VII. Согласование деятельности традиционных и современных институтов государственного управления	36–37	18
VIII. Выводы и рекомендации	38	19

Институциональное развитие системы государственного и административного управления в Африке

I. Введение

1. Африке необходимо должным образом отреагировать на те проблемы, с которыми она сталкивается в социально-политической и экономической областях. На африканском континенте растет понимание того, что для этого следует укрепить ее институты государственного и административного управления. Масштабы и сложность задач обуславливают необходимость принятия надлежащей практики государственного и административного управления, что возможно лишь при наличии жизнеспособных учреждений. Настоящий документ построен на четырех исходных концептуальных посылах:

а) в процессе создании тех или иных институтов необходимо всегда исходить из их назначения и определяемых нынешними условиями соображений. Этот принцип должен соблюдаться и при создании институтов государственного и административного управления на местном, национальном, региональном и общеконтинентальном уровне в Африке. Главнейшей целью институционального развития системы государственного и административного управления должно стать создание и/или укрепление институтов, с тем чтобы они могли способствовать процессу развития и решению тех задач, с которыми сталкиваются страны континента и его население. Таким образом, в случае Африки оживление государственного и административного управления на основе развития его институтов предполагает не только укрепление уже существующих институтов, но и их перестройку, а также поиск/разработку новых форм, отвечающих уникальным условиям той или иной страны или историческим, культурным и политическим реалиям региона и способствующих осуществлению чаяний населения в области развития. Такие чаяния могут отражать национальные планы развития, региональные стратегические концептуальные документы в области развития, к которым относится, например, Новое партнерство для развития в интересах Африки (НЕПАД), и даже глобальные цели в области развития, изложенные, например, в Декларации тысячелетия;

б) соответствующие институты играют важную двойную роль: сначала они способствуют определению целей/чаяний страны или региона в области развития, а затем обеспечивают их практическое осуществление. Таким образом, идет ли речь о стратегическом мышлении, перспективном планировании и разработке долгосрочной политики или о фактическом осуществлении, оценке и контроле, наличие учреждений, способных планировать совместные усилия и руководить ими, является центральным элементом, без которого невозможно ничего достичь;

в) значение общественных институтов определяется их признаками, основными из которых являются: концентрация на мандатах, задачах и поставленных целях, а также на наиболее общих и трудных задачах, которые предстоит решить, наличие структур, определяющих группы и частных лиц в рамках того или иного общественного института исходя из их роли и обязанностей, а также с учетом объема полномочий каждого функционального подразделения, системы норм, определяющих «поведение» официально

оформленной организации, а также входящих в нее групп и отдельных лиц, культура и «традиции», определяющие или объясняющие «поведение» такого общественного института и его составляющих;

d) в контексте развития, когда единственной желаемой константой является постоянность позитивных изменений, общественные институты развиваются в процессе непрерывной борьбы за сохранение баланса между требованиями осуществления преобразований и необходимостью обеспечения стабильности.

2. В настоящем докладе речь идет о тех проблемах африканского континента, которые требуют принятия соответствующих мер, связанных с обеспечением институционального развития системы государственного и административного управления на общеконтинентальном, региональном и местном уровнях. В докладе излагаются факторы, могущие содействовать повышению степени надежности, устойчивости, а также способности противостоять внешним потрясениям и обеспечить применение стратегического/новаторского подхода, укреплению потенциала по достижению целей, а также изменению ориентации институтов государственного и административного управления в Африке и внесению предложений и рекомендаций в интересах создания более благоприятных условий для развития таких институтов на континенте.

II. Социально-политические и экономические проблемы Африки, требующие ответных мер институционального характера

3. Решение вопроса о том, удастся ли укрепить институты системы государственного и административного управления или же они ослабнут, будет зависеть от совокупного воздействия следующих факторов: а) степени достижения консенсуса в отношении основополагающих ценностей и назначения таких учреждений и тех проблем, которые они должны помочь преодолеть; б) степени политической приверженности их ценностям и их первоначальному назначению; в) насколько эти учреждения (включая их цели, оперативную структуру и нормы деятельности) воспринимаются связанными с ними субъектами в качестве законных образований, заслуживающих коллективной поддержки; г) способности институтов сбалансировать такие факторы, как новизна и традиция (соотношение факторов новизны/традиции); д) способности институтов приспосабливаться к переменам, а также воспринимать новые идеи и решать новые проблемы, обусловленные многообразием; е) степени надежности институтов с точки зрения их привлечения к урегулированию возможных конфликтов.

4. С учетом вышесказанного, все усилия, направленные на развитие институтов государственного и административного управления в Африке, должны основываться на четком и согласованном понимании тех задач, которые эти институты должны решать. Необходимо прежде всего достичь консенсуса в отношении тех стоящих перед континентом задач, для решения которых необходимо принять меры в целях обеспечения институционального развития в области управления и государственной администрации. Главной задачей Африки является обеспечение того, чтобы этот континент и живущие

на нем люди были твердо привержены делу осуществления необратимого процесса искоренения нищеты и устойчивого экономического развития и развития человека.

5. Эта основополагающая задача неразрывно связана с рядом других задач, решение которых представляет собой одновременно средство и этапы достижения целей искоренения нищеты и обеспечения социально-экономического развития для всего континента. Большинство этих задач было перечислено в Декларации, принятой главами африканских государств на встрече в Дурбане, Южная Африка, озаглавленной «Демократия, политическое, экономическое и корпоративное управление», а также в рассчитанных на долгосрочную перспективу стратегических документах многих стран Африки¹. К ним относятся следующие задачи, которые связаны с обеспечением демократии и благого политического управления:

- обеспечение, на устойчивой основе, примата права;
- обеспечение равенства и равноправия всех граждан перед законом и индивидуальных свобод, создание равных возможностей для всех, а также обеспечение коллективных свобод;
- распространение в сфере государственного управления принципа справедливости, в частности, путем повышения транспарентности, подотчетности и участия и обеспечение неподкупности в общественной жизни;
- борьба с коррупцией, которая одновременно сдерживает экономическое развитие и подрывает моральные устои общества;
- восстановление стабильности, мира и безопасности, включая создание потенциала для предупреждения, регулирования и разрешения всех конфликтов;
- обеспечение уважения прав человека, включая защиту уязвимых лиц, этнических меньшинств, женщин и детей;
- поощрение гендерного равенства в целях задействования потенциала женщин на равных условиях с мужчинами в сфере социально-политического и экономического развития.

6. Помимо вышесказанного, существует проблема обеспечения приверженности политического руководства и организации последующей деятельности на общеконтинентальном, региональном, национальном и местном — общинном — уровнях для решения задач, перечисленных в упомянутой выше декларации. С учетом того, что смысл существования институтов заключен в их мандатах, целях и задачах, а также в тех проблемах, для решения которых они создаются, усилия в поддержку институционального развития системы государственного и административного управления, с тем чтобы они могли содействовать борьбе за искоренение нищеты и социально-экономическому развитию должны быть в первую очередь сконцентрированы на достижении и поддержании консенсуса в отношении стоящих задач. В Африке — на уровне всего континента — консенсус в отношении постоянных задач постепенно формируется на уровне руководства (глав государств), подтверждением чему служит цитируемая выше Декларация. Кроме того, консенсус по примерно таким же вопросам был достигнут в некоторых

странах. Однако необходимо добиваться прямой взаимосвязи между консенсусами на национальном уровне, региональном уровне и на уровне всего континента. Достигнутый на уровне всего континента консенсус должен отражать волю граждан всех африканских стран.

III. История и тенденции в области государственного управления и институционального развития системы административного управления в Африке

7. Прежде чем переходить к поиску подходящих стратегий институционального развития системы государственного и административного управления в Африке, необходимо подробно ознакомиться с историей институционального строительства на этом континенте. Авторы настоящего документа исходят из того понимания, что проблема управления и институционального развития системы государственного управления в Африке заключается одновременно в ее неадекватности и отсутствии необходимых элементов. С одной стороны, существующие учреждения страдают от недостатков, которые необходимо будет исправлять в ходе их укрепления. С другой стороны, в некоторых областях учреждения вообще отсутствуют или существуют в недостаточном количестве, что предполагает их создание в рамках процесса организационного строительства. В основном это относится к тем учреждениям, которые должны обеспечить установление тесных и опирающихся на участие отношений сотрудничества между правительством, женским обществом, частным сектором и самими гражданами в областях государственного и административного управления.

8. Создание учреждений системы государственного и административного управления является весьма сложным делом. Во-первых, концепция управления² шире понятия государственного управления (так как включает последнее). С учетом этого нельзя ограничиваться рассмотрением лишь институтов государственного управления. Следует обсудить те общественные институты, которые способствуют сотрудничеству, участию, организации консультативного процесса и вовлечению всех заинтересованных сторон во всех секторах (государственном секторе, частном секторе и гражданском обществе) в том, что касается государственного управления. Во-вторых, учреждения представляют собой продукт социальной деятельности, который включает не только общественные формы структурно обусловленного поведения, но и тенденции, сложившиеся под влиянием социально-политических, экономических и исторических условий, в которых они действуют. В этом случае обсуждение институционального развития в Африке следует организовать таким образом, чтобы рассмотреть не только определившие их исторические условия, анализ которых может помочь объяснить их сильные и слабые места, но и те перспективы на будущее, которые определяют императивы деятельности и направления развития соответствующих учреждений, под руководством которых африканские страны вступают в XXI век. Наконец, необходимо преодолеть искушение описывать институты системы государственного и административного управления стран Африки как нечто единообразное. Реальное же положение таково: институциональное развитие в различных странах Африки находится на разных этапах, что необходимо учитывать особенно при рассмотрении

институтов на национальном и местном уровнях. Например, степень развития таких институтов демократии, как политические партии, в Южной Африке иная, чем в Демократической Республике Конго. И хотя развитие системы государственного и административного управления на уровне всего континента (Африканский союз (АС)) можно рассматривать в качестве одного единообразного процесса, на национальном уровне необходимо будет анализировать конкретные случаи.

9. Система государственного управления в большинстве африканских стран складывалась в эпоху колонизации континента. В настоящем докладе это приводится как исторический факт, но при этом не предпринимается попытка охарактеризовать данный процесс с точки зрения его правильности или справедливости. В целом, апологеты колониализма пытались создать достаточные структуры бюрократического управления, с тем чтобы система могла добиться цели, заключающейся в обеспечении надлежащего управления для освоения природных ресурсов.

«В значительной степени колониализм замещал или подавлял различные традиционные административные организации, а вместе с ними — их культуру управления. В большинстве районов Африки традиционные административные организации были ликвидированы и заменены бюрократическими организациями по типу существовавших в странах, осуществлявших колонизацию. В этом смысле миссия распространения цивилизации колониальными державами носила ограниченный характер; они в основном стремились не допустить волнения среди местного населения в целях облегчения эксплуатации природных ресурсов. Поэтому на создание сложной административной структуры средства практически не выделялись; система управления состояла лишь из костяка организаций, достаточного для извлечения прибыли и обеспечения надлежащего управления»³.

10. Колонизаторы навязывали правовые, политические и административные институты и системы, чуждые местным реалиям Африки. В период после обретения независимости в большинстве африканских стран отсутствовали стабильные политико-административные институты. Противоречия между либеральной политикой (проводимой через многопартийную политическую систему сразу же после получения независимости) и политикой социалистического толка в конечном итоге привели к возникновению однопартийных авторитарных режимов, в значительной степени опиравшихся на «сильные личности». Впоследствии многие из этих режимов были свергнуты в результате военных переворотов, что еще более укрепило культуру «сильной личности» как основу власти и государственного управления. В таких условиях институты, которые поощряли народное представительство, проведение консультаций с населением, его привлечение к государственному и административному управлению и участие в нем, не имели возможностей для развития. Результатом этого стал призыв к повторному освобождению Африки. В некоторых африканских странах борьба за такое повторное освобождение была довольно успешной. Однако в других африканских странах различные группы по-прежнему участвуют в борьбе за власть, что приводит к конфликтам с применением насилия на континенте.

11. На национальном уровне во многих африканских странах в результате персонализации власти и формирования неопатримониального государства наблюдается тенденция к развалу, а не к развитию институциональных структур. По определению, неопатримониальная система возникает в тех случаях, когда политические деятели не рассматривают государство в качестве общественного института, при этом с руководящими функциями ассоциируется то или иное лицо, а не учреждение. Практически отсутствует различие между общественной и частной сферами жизни, так как они фактически сводятся к одному лицу — диктатору. Таким образом, отсутствуют институционально оформленные механизмы конкуренции или участия. Вместо этого политическая жизнь организована таким образом, что в ней всегда будут проигравшие, при этом «победитель забирает все», что в некоторых случаях ведет к сопровождающимся насилием конфликтам и к борьбе за власть.

12. Попытки исправить такое положение предпринимались и раньше, хотя в основном они сводились к созданию системы государственного управления в качестве инструмента государства без уделения должного внимания более общим вопросам управления, от которых в первую очередь зависит эффективность государственной администрации.

«Вполне справедливо утверждается, что для Африки в целом 50-е и 60-е годы были годами прорыва в политической и экономической областях, в 70-х годах наблюдалась определенная стагнация, а 80-е годы стали годами упадка или «потерянным десятилетием»¹. Результаты деятельности в 90-х годах были весьма неоднозначными (Киггунду, 2000 год). Наряду с положительными результатами, достигнутыми в Уганде, Гане, Южной Африке и Мозамбике, значительный ущерб в форме гражданских войн, нарушений прав человека и дезинтеграции государства понесли Сомали, Ангола, Либерия, Сьерра-Леоне, Руанда, Демократическая Республика Конго и Республика Конго»⁴.

13. В документе “World Public Report 2001” («Доклад о государственном секторе стран мира за 2001 год»), опубликованном Департаментом по экономическим и социальным вопросам, говорится о том, что «беспрецедентные по своей глубине повторяющиеся кризисы продемонстрировали не только насущную необходимость реформирования государственной службы, но и опасность скороспелых и плохо выполняемых волюнтаристских решений, которые не только не исправили положение, но, зачастую, еще более его усугубили. К ним относятся программы структурной перестройки (ПСП), которые навязывали международные кредитные учреждения в 80-х годах с целью решить проблемы, вызванные глобальным спадом, низкими ценами на сырьевые товары и обусловленным этим глубоким кризисом задолженности нескольких африканских стран»⁵. Эти реформы подорвали и без того слабые государственные структуры. Следует подчеркнуть, что главным просчетом при осуществлении этих мер было игнорирование необходимости укреплять институты управления. Предположение, что можно создать эффективную государственную администрацию при слабой системе управления, было ошибочным.

14. Историческое значение этих процессов в настоящее время заключается в том, что укрепление системы государственного управления в Африке прежде всего будет предполагать, среди прочего, приспособление ее учреждений к

местным условиям не только с точки зрения их задач и целей, но и с точки зрения их поведения и реагирования на потребности этого континента и его населения. Кроме того, систему государственного управления необходимо рассматривать в контексте укрепления государственных институтов, поощряющих и поддерживающих широкое участие населения.

IV. Институциональное развитие системы государственного и административного управления на национальном уровне

15. Африканские страны в рамках своих нынешних усилий по перестройке и подготовке к действиям в условиях глобализирующегося мира должны прежде всего рассмотреть весь спектр проблем управления, а не только узкую тему государственной администрации. Необходимо признать, что государственную администрацию невозможно укрепить в условиях распада общей системы управления. Африканские страны должны признать тот факт, что для оживления государственного и административного управления на этом континенте необходимо наладить процесс, в рамках которого будут поставлены и даны ответы на следующие основные вопросы: а) если под оживлением понимается возвращение к активной жизни, то какой момент в истории современных государств Африки можно рассматривать в качестве модели системы государственного и административного управления, которой африканцы хотели бы придерживаться, с тем чтобы возродить свои институты; б) какую институциональную систему традиционного управления странами этого континента можно было бы возродить и задействовать в рамках предпринимаемых усилий по укреплению государственного и административного управления.

А. Пересмотр задач государства, приближение государственного и административного управления к местным условиям

16. Необходимо напомнить о том, что отправной точкой укрепления институтов государственного и административного управления является разработка и согласование их мандатов, целей и задач, а также круга тех вопросов, которыми они намерены заниматься. В рамках процесса консультаций с участием широких слоев населения следует проанализировать, оценить и обсудить чаяния всей страны с точки зрения социально-политического и экономического развития и те проблемы, которые препятствуют претворению в жизнь таких чаяний, и достигнуть договоренности по этому вопросу. Наряду с этим необходимо определить, каким образом будут распределяться обязанности и осуществляться сотрудничество с участием всех основных секторов (государственного, частного секторов и сектора гражданского общества). В этом смысле всем заинтересованным сторонам предстоит пересмотреть, осознать и согласовать задачи государства. В том случае, если пересмотр задач будет осуществляться на основе участия с привлечением представителей всех секторов, повышается вероятность того, что каждый участник процесса управления будет знать, что делают другие и как организовать сотрудничество с ними.

В. Разработка, укрепление и популяризация национальных конституций и конституционализма в качестве согласованных основ надлежащего государственного и административного управления при соблюдении примата права

17. Характерной особенностью системы государственного и административного управления большинства африканских стран в период после обретения ими независимости являются слабые и неустойчивые конституционные механизмы и противоречащая конституции практика национального руководства и управления государственными делами. Вполне очевидно, что причины такой слабости и нестабильности соответствующих механизмов следует искать в национальных конституциях. Их можно объяснить особенностями структуры и положений соответствующей конституции или слабостью институтов, которые должны гарантировать соблюдение конституций. Кроме того, причиной может быть поведение и отношение политических лидеров в том, что касается конституционализма. Национальные конституции, которые обеспечивают консенсус по основным вопросам, представляющим социально-политический и экономический интерес в масштабах всей страны, имеют важное значение для сохранения любых институциональных механизмов, которые могут быть созданы. Помимо этого, конституции, как правило, гарантируют соблюдение примата права. Следует укреплять институциональный потенциал и повышать уровень компетенции в деле управления национальными демократическими учреждениями и их функционирования, включая национальные собрания, судебную и исполнительную власть. Однако первоочередная стратегия укрепления институциональных основ надлежащего управления в Африке состоит в повышении степени осознания и принятия философских и правовых основ примата права как руководителями, так и простыми гражданами. Государство необходимо рассматривать не как систему взаимоотношений, построенных вокруг сильной личности, а как комплекс функций, которые должны осуществляться нейтральным и объективным образом.

18. Существуют различные способы разработки Национальной конституции, выбор которых зависит от особенностей конкретной страны и чаяний ее населения. В связи с этим трудно указать какой-либо один конкретный способ разработки стабильной национальной конституции на длительную перспективу. Опыт, накопленный в последнее время некоторыми странами африканского континента (например, Южной Африки, Уганды, Эфиопии и Руанды), свидетельствует о том, что в том случае, если подготовка текста конституции осуществляется в ходе консультаций с привлечением всех социально-политических и экономических сил страны и содействует упрочению согласия в отношении того, что в ней прежде всего будут учитываться интересы народа, разрабатываемая конституция, скорее всего, обеспечит устойчивый и стабильный конституционный режим. Важным моментом является то, что институциональное развитие начинается с конституционных основ, на которых строятся эти институты. Однако мы должны проводить различие между конституцией в качестве юридического документа, определяющего институциональные механизмы, и нормами конституционализма, который представляет собой поведенческий и практический аспект государственной деятельности, осуществляемой на основе и при соблюдении положений конституции. Во многих африканских странах проблемой является не отсутствие национальных конституций, а, скорее, несоблюдение их положений.

19. С учетом отрицательного опыта многих правительств в большом числе стран в общенациональном масштабе организуются встречи с населением, с

тем чтобы узнать о его чаяниях, после чего проводится большая работа по подготовке текста конституции, который неоднократно пересматривается, с тем чтобы приспособить его к новым, более подходящим формам правления. Такой подход, как правило, необходим в процессе разработки национальных конституций в связи с тем, что конституции не только отражают долгосрочные стратегические перспективы соответствующих стран, но и носят постоянный характер.

20. В национальных конституциях необходимо закрепить механизмы выражения общих интересов граждан (например, в виде системы политических партий) и указать способы развития культуры плюрализма, а также включить в национальные конституции положения, обеспечивающие надлежащую сбалансированность законодательной, исполнительной и судебной властей. Одной из проблем, с которыми сталкивается Африка, является существование «единоличных» режимов подавления опирающейся на участие демократии.

С. Разработка всеобъемлющих программ укрепления системы управления с учетом принципа широкого участия

21. Один из недостатков усилий африканских стран в области укрепления потенциала государственного сектора состоит в применении разового подхода, результатом чего является нескоординированность и несогласованность действий и весьма ограниченные успехи в плане желаемого укрепления институциональной базы. Участники третьей Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам обсудили этот вопрос и пришли к следующему выводу:

«Любые конструктивные усилия в области государственного управления должны вытекать из общенациональной программы поощрения и укрепления принципа благого управления, мира и стабильности и быть ее составной частью. Несмотря на это, во многих наименее развитых странах по-прежнему используются нескоординированные системы применения правил и неэффективные структуры социального обеспечения, оказывающие удушающее воздействие на частный сектор и гражданское общество. Показатели развития в наименее развитых странах не улучшатся, если правительства этих стран не проявят желания пересмотреть и уточнить роль государственного управления и его связей с частным сектором, гражданским обществом и глобальными субъектами не только в области развития, но и в области предоставления услуг и поддержания стабильности»⁶.

22. Важно отличать предлагаемый в настоящем докладе вид анализа, диагностирования и планирования системы государственного и административного управления, основанных на принципе широкого участия, от централизованного планирования процесса развития, которое было характерно для африканских стран в годы после достижения ими независимости. Неспособность выполнить обещания, воплощенные в национальных планах развития, разработанных в 60-е и 70-е годы, может во многом объясняться разрывом между высокими амбициями модернизирующейся элиты в области экономического роста и стремлением к обыкновенному выживанию подавляющего большинства их последователей.

Предполагаемая монополия бюрократической элиты и их однопартийных приверженцев на знание местных нужд, чаяний и путей их удовлетворения ведет к исключению местного населения из процесса разработки планов, определяющих пути их социального и политико-экономического развития. Для удовлетворения нынешних растущих требований гражданского общества в отношении всестороннего участия в анализе проблем и разработки планов их решения требуется применение такого подхода к процессу планирования, который основывался бы на принципе широкого участия. Необходимость участия и консультаций уже предусмотрена в статье 9 Хартии гражданской службы в Африке:

«Администрация несет ответственность за обеспечение эффективного внедрения механизмов участия и консультаций, охватывающих гражданское общество и другие заинтересованные стороны, по линии дискуссионных форумов и консультативных органов».

23. Переход африканских государств к «разумному правлению» потребует внедрения консультативных процессов в области формирования национальных долгосрочных перспектив и стратегических основ развития. Он потребует внедрения процессов принятия решений, основанных на принципе широкого участия населения, для приведения действий правительства в соответствие с чаяниями народа.

V. Укрепление институтов государственного сектора

A. Институты законодательной власти

24. К функциям законодательной власти относятся обеспечение народного представительства, законодательная инициатива и надзор за деятельностью исполнительной власти. Поэтому законодательная власть является исключительно важным институтом представительной демократии, обеспечивая защиту интересов народа, принятие справедливых законов, служащих основой для претворения в жизнь принципа примата права, и подотчетность исполнительной власти, особенно в том, что касается использования ею государственных ресурсов, власти и полномочий. Опыт большинства африканских стран показывает, что во многих странах законодательная власть страдает из-за непомерно раздутой исполнительной власти, особенно ее принудительного (военного) крыла. С тем чтобы вернуть африканские народы в сферу государственного и административного управления в своих странах, необходимо перестроить и укрепить один из институтов — институт законодательной власти. К возможным мерам по укреплению органов законодательной власти относятся следующие:

а) закрепление характера и функций законодательной власти в национальных конституциях, наделяющих законодательные органы надлежащей властью и полномочиями, с тем чтобы они обладали достаточной конституционной законностью и весом как средством недопущения крайностей со стороны исполнительной власти;

б) внедрение эффективных методов работы для парламента и его подразделений, включая регламент работы, законодательную повестку дня и дисциплинарные правила;

с) развитие законодательных и управленческих навыков законодателей и их помощников, в том числе навыков составления законодательных актов, методов проведения расследований для комитетской работы и соответствующего знания бюджета и бюджетного процесса;

d) разработка или перестройка организационной структуры парламентских комитетов и создание потенциала для укрепления навыков ведения таких процессов, как переговоры и посредничество, для повышения их эффективности;

e) повышение осведомленности населения о работе и значимости институтов законодательной власти, например путем трансляции парламентских заседаний по национальному радио и телевидению, обеспечения открытости большинства заседаний законодательного органа и комитетов для широкой публики и формальной и неформальной просветительской работы по разъяснению роли и важности законодательной власти;

f) укрепление контактов и связи законодателей со своими избирателями путем создания местных штатных избирательных отделений, использования информационно-коммуникационных технологий для выражения мнений и других видов общения с законодателями, например, организации их встреч с избирателями в населенных пунктах в своих округах и участия в других форумах;

g) посредством усилий в области регионализации и региональной интеграции (особенно создания африканского парламента) необходимо обеспечить увязку национальных законодательных органов с региональными и континентальными во избежание несоответствий между законодательными органами на различных уровнях и в целях соблюдения принципа субсидиарности.

В. Укрепление судебной власти

25. Реформы, направленные на создание независимой и эффективной судебной власти, имеют важнейшее значение для обеспечения законности, создания работающей системы сдержек и противовесов, гарантирующей соблюдение основных прав, и разрешения споров между различными уровнями государственной власти, а также различными субъектами социальной и политико-экономической деятельности. В любых областях работы, будь то поощрение уважения прав человека, стимулирование инвестиций или защита жизни и охрана собственности, независимая и компетентная судебная власть играет незаменимую роль. Одним из факторов, лишаящих африканские страны возможности привлекать как местные, так и иностранные инвестиции, является неспособность судебных систем создать рамки и предсказуемые механизмы урегулирования споров, с помощью которых инвесторам могла бы гарантироваться безопасность их вложений. Необходимо, чтобы процессы и практические методы работы судебной системы были адекватными и понятными для тех, кого она обслуживает, а также доступными для всех, в том числе неимущих слоев населения. К мерам, которые необходимо принять для укрепления судебной власти, относятся следующие:

а) следует четко определить конкретные положения, касающиеся подготовки, набора, статуса и карьеры всех судей и судебных должностных лиц, с тем чтобы гарантировать независимость судебной власти от вмешательства как со стороны политических органов, так и противоборствующих партий. В целом, ключевыми элементами обеспечения независимости судебной власти как государственного института являются назначение на длительный или пожизненный срок, система поощрений, основанная на учете заслуг, надлежащее вознаграждение и равный статус с другими правительственными чиновниками;

б) внедрение или совершенствование механизмов функционирования и работы судебной системы, включая внедрение альтернативного механизма разрешения споров;

в) разработка кодекса профессиональной этики с механизмами осуществления, применения санкций и информирования работников судебной системы, а также широкой общественности;

г) обеспечение удовлетворительных условий труда, надлежащей инфраструктуры и помещений;

д) внедрение информационно-коммуникационных технологий для облегчения рабочих процессов и внутренних операций, особенно ведения архивов;

е) создание компетентных и свободных от коррупции коммерческих судов, которые могли бы оперативно решать споры, возникающие в процессе предпринимательской деятельности.

26. В контексте текущего процесса глобализации и региональной интеграции системы и учреждения судебной власти должны строить свою работу с учетом международно-правовой основы и международных законов, с тем чтобы обеспечить функционирование механизмов урегулирования споров.

С. Укрепление гражданской службы

27. Одним из институтов, обеспечивающих функционирование и поддерживающих деятельность государства, является гражданская служба. Правительства во всех регионах мира издавна предпринимают усилия по обеспечению эффективной работы своих институтов гражданской службы. Африканские страны не являются исключением из этого правила. Первое требование по обеспечению эффективных институтов гражданской службы уже определено, подтверждено и закреплено в Хартии гражданской службы в Африке. Общеизвестно, что гражданская служба должна быть прочной, основанной на признанных принципах беспристрастности, законности и преемственности, а также основополагающих ценностях профессионализма, этики, добросовестности и высокой нравственности. Эти ценности должны составлять институциональные аспекты профессионального поведения гражданских служащих в Африке. Правительствам африканских стран и их партнерам по процессу развития следует вести совместную работу по воплощению в жизнь Хартии гражданской службы в Африке как средства укрепления институтов гражданской службы на этом континенте.

28. Гражданская служба имеет важнейшее значение для процесса развития, особенно в силу того, что она играет центральную роль в процессах планирования, осуществления, контроля и оценки предоставления услуг государственным секторам в таких важнейших областях, как здравоохранение, образование, служба сельскохозяйственной пропаганды, охрана окружающей среды и т.д., которые вносят решающий вклад в сокращение масштабов нищеты. Иными словами, страны, не имеющие эффективных институтов гражданской службы, скорее всего будут отставать в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

29. Гражданская служба — институт, состоящий из подинститутов. Поэтому в процессе развития ее потенциала следует определить, какие институты нуждаются в укреплении и каким образом. Одни институты обеспечивают координацию, другие — контроль, а третьи занимаются оперативной работой. Системы и структуры должны разрабатываться и внедряться не только с учетом различий между министерствами, но и с учетом путей координации их взаимной работы. Трудно дать единый рецепт для организации работы государственных министерств. Однако, независимо от применяемого метода, функции должны осуществляться на скоординированной основе с соблюдением принципов и ценностей, закрепленных в Хартии гражданской службы в Африке.

D. Создание в рамках государственной службы институтов, обеспечивающих приспособляемость, ориентацию на граждан, обмен информацией и установление партнерских отношений

30. В последние годы растет понимание того, что ни один субъект, ни частный, ни государственный, не в состоянии в одиночку решить сложные и многообразные проблемы, стоящие в настоящее время перед обществом. С одной стороны, концепция всеисильности государства была ошибочной, с другой стороны, действительность доказала, что рынок обладает огромным потенциалом, однако при отсутствии прочных институтов и систем регулирования он может создавать опасные и глубоко проникающие диспропорции. Партнерские связи между государством, частным сектором и институтами гражданского общества оказались весьма важными как для предоставления социальных услуг, так и для процессов разработки политики во многих областях, таких, как охрана окружающей среды, условия труда и системы социальной защиты. Успех таких партнерских связей зависит от создания и сохранения открытой для широкого участия институциональной базы, которая способствует вкладу заинтересованных сторон в процессы разработки и оценки политики. Хотя сделать это не всегда легко, опыт показывает, что успешное функционирование современного правительства в основном зависит от расширения базы участия граждан и мобилизации консенсуса и поддержки в достижении целей, разработанных при широком участии.

E. Приспособляемость и ориентация на граждан

31. В целях содействия формированию новых связей между гражданскими служащими и гражданами необходимо, чтобы государственные институты были более открытыми, гибко реагирующими на изменения и, самое главное, более подотчетными перед народом. Больше внимания следует уделять воспитанию гражданских служащих в духе, в большей степени ориентированном на предоставление услуг, и обеспечению эффективных и гласных механизмов подачи гражданами своих жалоб в отношении плохого и неэффективного доступа к государственным услугам или отказа в таком доступе. Гибким структурам и процессам отдается предпочтение по сравнению с более традиционными и бюрократическими структурами. Это имеет важное значение, поскольку способность правительств обеспечивать широкое участие и взаимоусиливающий эффект, а также готовность прислушиваться и отвечать на запросы считаются важным источником легитимности проводимой политики почти во всех странах мира.

Г. Обмен информацией

32. Важным механизмом, содействующим развитию институтов государственного управления, функционирующих на открытой, гласной и эффективной основе, в том числе в области предоставления услуг государственным сектором, является межстрановой обмен передовыми методами практической работы, знаниями и информацией об успешном опыте проведения реформы государственного управления, в том числе в области предоставления услуг государственным сектором. Более того, обмен информацией и сотрудничество по линии Юг-Юг являются мощным инструментом содействия благому управлению и развитию. В этой связи в резолюции 50/225 Генеральной Ассамблеи о государственном управлении и развитии подчеркивается важность укрепления международного сотрудничества в области государственного управления, в том числе сотрудничества по линии Юг-Юг и межрегионального сотрудничества. Кроме того, в резолюции 57/277 Генеральной Ассамблеи рекомендуется уделять особое внимание обмену опытом.

VI. Укрепление институтов представительной демократии и местных органов управления

33. Одна из проблем, с которыми сталкиваются африканские страны, состоит в том, как создать структуры, поощряющие и поддерживающие участие народа в определении направления и содержания своего социального и политико-экономического развития. Хотя во многих странах необходимость введения представительной демократии не вызывает сомнений, вопрос о том, как воплотить ее в жизнь, пока не решен. Одной из мер, предпринимаемых в ряде стран в этой связи, является децентрализация системы управления. В целом, децентрализация проводится для расширения политических, экономических, социальных, управленческо-административных и технических возможностей местного населения в области борьбы с нищетой путем участия в планировании процесса своего развития и в управлении им. Основные цели включали бы:

а) обеспечение возможностей и повышение активности местного населения для участия в подготовке, разработке, претворении в жизнь и контроле за выполнением решений и планов, затрагивающих их интересы, с учетом их местных потребностей, приоритетов, возможностей и ресурсов путем передачи власти, полномочий и ресурсов центральными органами управления местным органам и на нижестоящие уровни;

б) усиление подотчетности и повышение открытости путем обеспечения того, чтобы местные руководители отчитывались непосредственно перед общинами, интересам которых они служат, и путем установления четкой связи между налогами, которые выплачиваются населением, и услугами, которые финансируются за счет этих налогов;

в) повышение восприимчивости органов государственного управления к местным условиям и быстроты реагирования на них путем передачи процессов планирования, финансирования, управления и контроля за предоставлением услуг в места, где такие услуги предоставляются, и путем обеспечения местному руководству условий для разработки организационных структур и возможностей, которые учитывали бы местные условия и нужды;

г) развитие устойчивого потенциала в области экономического планирования и управления на местных уровнях, который будет служить движущей силой планирования, мобилизации и претворения в жизнь процессов социального, политического и экономического развития;

е) повышение эффективности и результативности процессов планирования, контроля и предоставления услуг путем сокращения обязанностей должностных лиц центральных органов управления, удаленных от тех мест, где ощущаются потребности и предоставляются услуги.

34. Страны, создавшие мощную сеть местных органов управления, пользуются децентрализацией как инструментом расширения возможностей участия народа в принятии политических решений, платформой для устойчивой демократизации и структурным механизмом для мобилизации энергии, инициатив и ресурсов в области экономического развития. Следует надеяться, что в процессе децентрализации сформируются институты, которые будут не только демократическими, подотчетными и открытыми, но и эффективными и действенными в плане предоставления услуг и развития общин.

35. Институтами, нуждающимися в укреплении на местном уровне в этой связи, являются местные советы, местные органы исполнительной власти и структуры гражданской службы, а также структуры, которые обеспечивают взаимодействие, участие и вовлечение местных субъектов (социально-политических и экономических) в процесс управления государственными делами на местных уровнях. Кроме того, необходимо создать/укрепить институты, обеспечивающие координацию между центральным правительством и местными органами управления.

VII. Согласование деятельности традиционных и современных институтов государственного управления

36. Все африканские страны имеют давнюю и богатую историю традиционных руководителей и институтов. Они развивались по-разному с течением времени из-за различий в историческом наследии, в приспособлении к внутренним и внешним влияниям, в связях и взаимоотношениях с колониальной державой и во взаимосвязях, установившихся с новыми правительствами после достижения независимости. Хотя каждый регион Африки и, более того, каждый регион любой страны прошли в этой связи уникальный путь развития, в целом можно сказать, что традиционные формы руководства и традиционные институты сосуществуют в непростой связи с современными институтами государства. Совмещение обеих форм с точки зрения определения их соответствующих сфер полномочий, разграничения ответственности и компетенции в таких традиционных областях, как вопросы семьи, брака, землевладения и некоторые уголовные и гражданские вопросы, во многих случаях остается неполным и нуждается в решении в каждом конкретном контексте. Какой должна быть роль традиционных институтов в практической работе современной системы государственного и административного управления в условиях усиливающейся глобализации в мире? На этот вопрос должны ответить сами африканцы после тщательного изучения, обсуждения и решения вопроса о том, какие традиционные институты следует сохранить в неизменном виде, какие следует пересмотреть, какие не следует поощрять и т.д. Необходимо четко определить, какую роль могут играть эти традиционные институты в области управления и развития и как они могут соотноситься с другими институтами.

37. Имеются примеры, когда африканские страны довольно успешно применяют традиционные институты к нуждам современного государственного управления. В Уганде воссозданы королевства и институты традиционного руководства, однако на них возложены задачи, связанные с экономическим и культурным развитием. В Руанде организованы суды «гакака» для решения проблем, вызванных геноцидом 1994 года. Следует надеяться, что суды «гакака», традиционно находящие больше понимания среди простого народа, не только позволят государству ускорить производство по некоторым делам, связанным с геноцидом, но и будут содействовать примирению на низовом уровне. Южная Африка со своей стороны предпринимает усилия по разработке четкой политики, которая служила бы руководством для интеграции традиционных руководителей в систему управления страной.

VIII. Выводы и рекомендации

38. Африканские страны взяли на себя далеко идущие обязательства на национальном, региональном и глобальном уровнях. Хотя развитие ряда африканских стран по-прежнему тормозится конфликтами, насилием и наличием нестабильных режимов, многие из них разработали и приняли на национальном уровне долгосрочные перспективные стратегии эффективного развития своего народа. На региональном уровне Африканский союз и его программа «Новое партнерство в интересах развития Африки» (НЕПАД) вселяют новую надежду на создание более благоприятных условий на глобальной арене развития в XXI веке. На глобальном уровне африканские страны вместе с остальными странами

мира приняли цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Выполнение этих обязательств на африканском континенте не будет возможным до тех пор, пока правительства не укрепят институты государственного и административного управления для того, чтобы они играли эффективную роль в поддержке необходимых стратегических мер по воплощению этих обязательств в конкретные дела. Институты государственного и административного управления существуют для того, чтобы служить интересам народа. Это может стать реальностью лишь в том случае, когда они обеспечивают участие тех самых людей, интересам которых они призваны служить. В настоящем докладе подчеркнута острая необходимость укрепления институтов государственного и административного управления в африканских странах. Ниже приводятся конкретные рекомендации, адресованные правительствам африканских стран, Секретариату Организации Объединенных Наций и Экономическому и Социальному Совету:

Рекомендации

Рекомендации правительствам африканских стран:

- принять и претворить в жизнь программу «Новое партнерство в интересах развития Африки» в области государственного и административного управления;
- ввести в действие Хартию гражданской службы в Африке;
- внедрить методы, процессы, системы и процедуры работы (планирование, контроль, оценка), которые обеспечивают вовлечение и участие народа;
- укрепить законодательные органы, включая африканский парламент, в целях усиления системы сдержек и противовесов, необходимой для развития демократической формы правления и принципа примата права на африканском континенте;
- деполитизировать государственную службу, с тем чтобы она была более беспристрастной, постоянно действующей и профессиональной;
- укрепить судебную систему в целях обеспечения предсказуемости и мирного урегулирования конфликтов и споров, особенно по вопросам, связанным с промышленностью, торговлей и международным бизнесом.

Рекомендации Секретариату Организации Объединенных Наций:

- продолжать оказывать основную техническую и консультативную поддержку африканским государствам по их просьбе в целях укрепления институтов государственной службы, в том числе на региональном уровне;
- усилить работу по оказанию технической и консультативной поддержки секретариату НЕПАД в целях выполнения программы в области государственного и административного управления в Африке, принятой на Panaфриканском совещании министров в Кейптауне, Южная Африка, в мае 2003 года;
- оказывать техническую и консультативную поддержку правительствам африканских стран, с тем чтобы они имели возможность ввести в действие Хартию гражданской службы в Африке;
- поддерживать исследования в области государственного и административного управления в африканских странах, которые помогли бы определить актуальность и пути практического применения традиционных институтов и практики в области государственного управления в контексте глобализации и региональной интеграции.

Рекомендации для Экономического и Социального Совета:

Экономический и Социальный Совет, возможно, пожелает рекомендовать государствам-членам увеличить финансовую, материальную и техническую поддержку африканских стран в целях

укрепления институтов государственного и административного управления на национальном и региональном уровнях.

Примечания

¹ Например, Уганда и Руанда.

² «Будучи действием по руководству социально-политическим и экономическим развитием общности людей, управление представляет собой многоаспектное сочетание институтов, систем, структур, процессов, процедур, практики, взаимоотношений и руководящих действий при осуществлении социальных, политических, экономических и управленческо-административных полномочий в рамках организации государственных или частных дел. Благое управление предполагает осуществление таких полномочий при обеспечении участия, заинтересованности и использовании среды обитания управляемых субъектов в качестве движущей силы (цитата взята из работы: Джон-Мари Каузия «Укрепление потенциала местных органов управления в интересах всестороннего участия: концепции, основы и опыт африканских стран», Глобальный форум по вопросам обновления органов государственного управления, Марракеш, Марокко, декабрь 2002 года).

³ G.R. Mutahaba, R. Bagima and M.S. Halfani, *Vitalizing African Public Administration for Recovery and Development*, Kumarian Press, 1994 (published in cooperation with the United Nations).

⁴ См. издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.01.11.H.2, Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций: *World Public Sector Report 2001: Globalization and the State* (New York, 2001, p. 47).

⁵ Там же, стр. 48.

⁶ Третья Конференция Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам, заседание, посвященное вопросам управления, мира и социальной стабильности, 14 мая 2001 года.