Организация Объединенных Наций E/C.16/2008/2

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
4 February 2008
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению
Седьмая сессия
Нью-Йорк, 14–18 апреля 2008 года
Пункт 3 предварительной повестки дня*
Укрепление потенциала в целях развития

Наращивание потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности в целях развития

Записка Секретариата

Резюме

Настоящая записка Секретариата была подготовлена на основе материалов, представленных членами Комитета экспертов по государственному управлению. В качестве главного пункта повестки дня своей седьмой сессии Комитет утвердил тему «Укрепление потенциала в области развития, включая постконфликтное восстановление государственно-административной деятельности и кризисное регулирование/деятельность в связи с бедствиями». Цель подготовки настоящий записки заключается в обеспечении понимания концепции наращивания потенциала в теории и на практике, в кратком описании нынешних потребностей и трудных задач стран в деле наращивания их потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности и в создании основы для обсуждений в Комитете и вынесения им рекомендаций в адрес государств-членов, Экономического и Социального Совета и Секретариата Организации Объединенных Наций, касающихся достижения целей и осуществления деятельности в области наращивания потенциала в развивающихся странах.

В настоящее время понимается, что институциональный и человеческий потенциал, государственное управление и развитие взаимозависимы, и между ними существуют причинно-следственные связи. В периоды радикальных перемен и кризисов для обеспечения устойчивого, ориентированного на потребности людей и отвечающего интересам малоимущих государственного

* E/C.16/2008/1.

управления и развития необходимо создавать новые и обновленные компоненты потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности. В настоящей записке анализируются вопросы и трудные задачи, связанные с наращиванием потенциала, и в контексте этого анализа кратко рассматривается потенциал в области государственного управления и государственно-административной деятельности на трех взаимозависимых уровнях — системном, организационном и индивидуальном. Применительно к системному уровню рассматриваются вопросы, связанные с транспарентным и подотчетным проведением выборов, процедурами работы законодательной, исполнительной и судебной власти и взаимодействием с гражданским обществом. Применительно к организационному уровню обсуждаются вопросы, касающиеся стратегического планирования, установления партнерских связей и сетевого взаимодействия, налаживания коллективной работы, децентрализации и оказания услуг. Применительно к индивидуальному уровню затрагиваются вопросы, связанные с эффективностью руководства, развитием карьеры и профессиональным управлением людскими ресурсами, чуткостью реагирования на потребности общественных организаций и отдельных граждан и наличием отлаженно функционирующих профессиональных ассоциаций.

Содержание

		Пункты	*Стр.*
I.	Введение	1–7	4
II.	Основные компоненты наращивания потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности	8–42	7
	A. Наращивание потенциала на системном уровне: процедуры государственного управления	10–18	7
	B. Наращивание потенциала на организационном уровне: осуществление стратегий и административные процедуры	19–30	10
	C. Наращивание потенциала на индивидуальном уровне: профессиональные знания и качества	31–42	15
III.	Трудные задачи наращивания потенциала в условиях постконфликтного восстановления и кризисного управления/деятельности в связи с бедствиями	43–56	19
IV.	Рекомендации	57–62	24
V.	Заключение	63–64	27

I. Введение

1. В качестве главного пункта повестки дня своей седьмой сессии Комитет экспертов по государственному управлению выбрал тему «Укрепление потенциала в области развития, включая постконфликтное восстановление государственно-административной деятельности и кризисное регулирование/деятельность в связи с бедствиями». Настоящая записка была подготовлена на основе материалов, представленных членами Комитета, с целью обеспечить понимание концепции наращивания потенциала в теории и на практике, кратко описать нынешние потребности и трудные задачи стран в деле наращивания их потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности и создать основу для обсуждений в Комитете и вынесения им рекомендаций в адрес государств-членов, Экономического и Социального Совета и Секретариата Организации Объединенных Наций, касающихся достижения целей и осуществления деятельности в области наращивания потенциала в развивающихся странах.

2. Комитет начал обсуждение вопросов наращивания потенциала на своей первой сессии в 2002 году. На этой сессии Комитет определил шесть приоритетных задач государств-членов в области наращивания потенциала для осуществления положений Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций[1]: a) государственный сектор должен обеспечивать набор и удержание на службе достаточной доли наиболее перспективных сотрудников; b) учреждения государственного сектора должны стать стратегическими и мощными «обучающимися организациями» в условиях глобализации мирового хозяйства и экономики, основанной на знаниях; c) учреждениям государственного сектора следует использовать возможности информационно-коммуникационных технологий для содействия инновационной деятельности и благому управлению; d) правительствам следует согласовать свои финансовые системы и системы управления для обеспечения оптимальной мобилизации и использования ресурсов; e) правительствам следует разработать и осуществить эффективно сочетающиеся стратегии и программы децентрализации и централизации в целях содействия обеспечению развития, ориентированного на удовлетворение потребностей людей; и f) учреждениям государственного сектора следует содействовать подготовке достоверных международных данных.

3. За прошедшее с тех пор время государства-члены подтвердили свою приверженность целям в области развития, как сформулированным в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, так и согласованным на других крупных международных конференциях. На Всемирном саммите 2005 года был проанализирован ход достижения этих целей и отмечено, что вопрос о благом управлении является сквозным вопросом для всей программы деятельности Организации Объединенных Наций в области развития. Государства-члены согласились с тем, что благое управление и господство права на национальном и международном уровнях являются существенно важными условиями для обеспечения поступательного экономического роста, устойчивого развития и искоренения нищеты и голода. Недавно государства-члены также согласились с тем, что благое управление и

[1] См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи.

государственный потенциал являются центральным связующим звеном между такими основными направлениями деятельности Организации Объединенных Наций, как деятельность в области мира и безопасности и деятельность в области развития, а также имеют основополагающее значение в деле реагирования на последствия изменения климата.

4. В этом контексте, а также с учетом истечения половины срока, отведенного государствам-членам для достижения к 2015 году целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, Комитет принял решение придать своей работе, связанной с наращиванием потенциала, более углубленный характер. Для этого Комитет рассмотрит также имеющиеся у переживших конфликты государств дополнительные потребности в области восстановления, а также потребности государств, преодолевающих кризисные ситуации и последствия стихийных бедствий. Кроме того, принятие этого решения объясняется тем, что стало очевидным, что в современных условиях глобализации в мире подходы, основанные на предварительных планах, более не являются пригодными. Недостаточная развитость потенциала в государственном секторе подтверждается применительно ко всем направлениям деятельности в области развития. В первую очередь это относится к тем переживающим кризисные ситуации или находящимся на постконфликтном этапе странам, в которых базовые параметры и задачи в области государственного управления в значительной мере отличаются от параметров и задач в странах с относительно стабильными учреждениями и сложившимися процедурами принятия стратегических решений. В условиях постоянных изменений в мире наращивание потенциала представляет собой одну из неотъемлемых частей реформ, направленных на формирование более легитимных процессов государственного управления и более эффективных государственных административных органов.

5. Государственное управление предусматривает регулирование взаимодействия между правительством, гражданским обществом и частным сектором в интересах общественных преобразований и развития, включая достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Сегодня государственное управление понимается как «преобразовательный процесс», в контексте которого на смену акцента на узкой политической базовой структуре, состоящей из элиты, пришла более широкая концептуальная система с участием населения и новых общественных движений. Неотъемлемой частью государственного управления является государственно-административная деятельность, обеспечивающая выполнение политических решений и проведение в жизнь государственной политики в целях организации жизни общества и граждан и управления ею в отдельной стране. Иногда государственное управление сравнивают с кровью политических систем, а государственно-административную деятельность — с артериями, по которым она течет. Потребности в области государственно-административной деятельности, которые тесно связаны с потребностями в области государственного управления, но отличаются от них по своей внутренней природе, претерпевают в эпоху глобализации все более существенные изменения. В число изменений, связанных с определяющими параметрами государственно-административной деятельности, сегодня входят возобновившиеся и более активные дискуссии по поводу легитимности, появление новых субъектов, нетрадиционных методов и стратегий в

функциональной практике, а также взаимодействие государственных структур между собой и с внешними структурами. Для наименее развитых стран в дополнение к этому все более усиливается необходимость достижения в согласованные на международном уровне сроки целевых показателей в отношении удовлетворения основных потребностей своего населения.

6. В силу политических, экономических, социальных и экологических причин потенциал в области государственного управления и государственно-административной деятельности имеет существенно важное значение для обеспечения устойчивого развития человеческого потенциала, особенно на трех различных, но взаимосвязанных уровнях принятия решений. На системном уровне потенциал в области государственного управления и государственно-административной деятельности необходим для определения и разработки институтов, процессов и стратегий. В число главных мер по наращиванию потенциала на системном уровне входят оказание помощи органам, занимающимся организацией и проведением выборов, создание инструментов для определения приоритетов и коллективного принятия решений органами исполнительной власти, оказание поддержки эффективно работающим органам судебной системы и разработка основанных на широком участии механизмов для задействования гражданского общества. На организационном уровне наращивание потенциала обеспечивает создание эффективных механизмов сетевого взаимодействия, групповых структур и функциональных сообществ. Отдельные направления наращивания потенциала в области государственно-административной деятельности включают стратегическое планирование, налаживание партнерских связей и сетевого взаимодействия на основе применения информационно-коммуникационных технологий, налаживание коллективной работы, децентрализацию и обеспечение широкого доступа к государственным услугам и их эффективного оказания. На уровне отдельных государственных служащих наращивание потенциала и повышение квалификации зависят от эффективного руководства, развития карьеры и профессионального управления людскими ресурсами, чуткости отношения к общественным организациям и отдельным гражданам и активности профессиональных ассоциаций и эффективности деятельности сообществ практикующих.

7. В наименее развитых странах для достижения целей в области развития может потребоваться расширение существующих и создание новых форм потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности. Устаревшие институциональные механизмы, жесткие бюрократические структуры или своекорыстное руководство не обеспечивают возможностей для решения пугающе трудных задач постконфликтного восстановления, урегулирования кризисов, ликвидации последствий стихийных бедствий, смягчения воздействия глобального потепления, борьбы с обусловленной системными факторами нищетой «беднейшего миллиарда населения мира» и борьбы с пандемией ВИЧ/СПИДа. В условиях современного мира, для которого характерны глобализация и безостановочное круглосуточное осуществление экономических операций, эти страны не только сталкиваются с задачами, обусловленными конкурентной борьбой за постоянно перемещающийся капитал, который необходим для инвестиций, но и обязаны поддерживать рост на уровне, достаточном для финансирования основных потребностей своих граждан. В рамках

проводимого ниже анализа рассматриваются новое значение и аспекты концепции наращивания потенциала и кратко описываются фактические методы ее реализации на системном, организационном и индивидуальном уровнях в контексте устойчивого развития человека.

II. Основные компоненты наращивания потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности

8. Согласно определению, данному Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, под наращиванием потенциала понимается оказание национальным партнерам поддержки в обеспечении наличия у них возможностей самостоятельно определять приоритетные задачи в области национального развития, управлять деятельностью по их решению, решать их и отчитываться за достигнутые результаты. Как таковое, наращивание потенциала представляет собой процесс создания эффективных средств для установления целей, принятия решений, стандартизации установившихся процедур, планирования и осуществления деятельности и контроля и оценки.

9. Современная концепция наращивания потенциала предусматривает использование целостного и всеохватного подхода. В этом смысле наращивание потенциала предполагает не только определение принципиальных схем построения систем, учреждений и стратегий и их практическое построение, но и поддержку эффективных организаций, планирования и проектов. Наращивание потенциала также предусматривает процедуры и методы обеспечения наличия у этих систем, учреждений и организаций общего видения при одновременном принятии мер по повышению профессиональной квалификации обеспечивающих их работу людей. Таким образом, концепция наращивания потенциала сейчас выходит за рамки традиционного межорганизационного диалога и профессиональной подготовки отдельных людей. Сегодня эта концепция предусматривает также рационализацию практических стандартных оперативных процедур для приведения их в соответствие с отражающими конкретные условия нормами и системами взглядов.

A. Наращивание потенциала на системном уровне: процедуры государственного управления

10. Определение принципиальных схем построения систем, институтов и стратегий и их реформирование требуют навыков создания коалиций и проведения диалога с большим числом заинтересованных сторон, а также способности видеть весь комплекс экономических, политических, социальных, культурных и экологических факторов. В число важных элементов, оказывающих определяющее и формирующее воздействие на государство и его аппарат, входят конституция, свод органических законов, рамочные механизмы регулирования применительно к различным секторам, масштабы контроля над производственными активами и система владения ими, а также процедуры публичного принятия решений относительно распределения государственных ресурсов. В этих рамках научиться целостному восприятию можно за счет

сосредоточения внимания на *всех* факторах и силах, влияющих на принятие того или иного решения, и за счет анализа взаимодействия всех элементов. Деятельность по разработке систем значительно отличается от деятельности по решению проблем, поскольку основное внимание уделяется тому, чтобы создать нечто новое на будущее, а не простому реагированию на уже возникшую проблему.

11. Системы складываются из нескольких взаимосвязанных учреждений, которые сами состоят из многих организаций. Например, судебная система складывается из учреждений, обеспечивающих доступ к правосудию, возможности обсуждения и примирения, и включает такие организации, как суды, адвокатские фирмы, информационно-пропагандистские группы, средства массовой информации и неправительственные организации. Системы также охватывают все геосоциальные уровни и связи местных, национальных и транснациональных компонентов, предусматривая возможность как вертикальных, так и горизонтальных потоков информации и ресурсов и будучи способными к расширению. Процедуры рассматриваются как коллективные соглашения, определяющие коллективные действия и устанавливающие правила игры. В контексте современной концепции наращивания потенциала этот аспект в целом часто именуется «благоприятствующими условиями».

12. Наращивание потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности является многоаспектным процессом. Оно охватывает, среди прочего, процессы, связанные с выборами, законодательные органы, господство права и доступ к правосудию, права человека, государственно-административную деятельность и гражданскую службу, децентрализацию, местное самоуправление и оказание услуг, подотчетность и транспарентность, участие в государственном управлении гражданского общества и частного сектора, разработку стратегий для удовлетворения потребностей большого числа заинтересованных сторон, международную помощь и способность ее освоения. Все эти секторы и области государственного управления охватываются в контексте наращивания потенциала в иерархическом порядке: развитие способности субъектов самореализовывать свой потенциал *в индивидуальном порядке*; создание и укрепление открытых, транспарентных и ориентирующихся на сотрудничество организаций *на институциональном уровне*; а также содействие обеспечению единого видения и внушение доверия *на системном уровне*.

13. На системном уровне главными областями критического анализа становятся широкие процессы государственного управления. Наращивание потенциала для содействия эффективному, транспарентному и подотчетному функционированию избирательной, законодательной, исполнительной, судебной и общественной систем имеет основополагающее значение для эффективного государственного управления и государственно-административной деятельности. В развивающихся странах при проведении выборов часто отсутствует многопартийная система, которая могла бы расширить круг вариантов политического выбора и представляемых мнений. Этим странам нужны политические партии, осуществляющие свою деятельность на добросовестной и справедливой основе; независимые органы по подготовке и проведению выборов, которые обеспечивают соблюдение принципа честности в рамках всего процесса и возможность пристального контроля за ним; а также кандидаты, действительно заинтересованные в

представлении интересов своих избирателей и содействии повышению их благосостояния и имеющие достаточные знания о задачах и проблемах в области развития. Для реагирования на эти потребности и трудные задачи и содействия повышению эффективности государственного управления и государственно-административной деятельности с самых начальных этапов чрезвычайно важное значение может приобрести создание и наращивание технического потенциала и базы знаний органов, занимающихся подготовкой и проведением выборов, и других учреждений, которым поручено обеспечивать соблюдение норм, регулирующих финансирование политической деятельности. Укрепить общий потенциал в плане регулирования связанных с выборами процессов могут также ознакомление с другими компонентами и инструментами для регулирования связанных с выборами процессов и учебная подготовка по вопросам, связанным, в частности, с системой выборов на основе абсолютного большинства голосов, избирательным правом, установлением избирательных округов и регистрацией избирателей.

14. Необходимо, чтобы в законодательных органах в развивающихся странах были представлены все слои общества. Им нужны такие члены, которые четко представляют себе систему ценностей, связанных со служением обществу. Членам этих органов необходимо знать, как сотрудничать ради соблюдения коллективных интересов. Необходимо культивировать атмосферу открытости и инклюзивности, которая стимулирует диалог и дискуссии. Парламентам необходимо играть свою роль в законотворчестве и надзоре, и при наличии определенных и эффективно работающих инструментов для наращивания потенциала они способны эффективно выполнять эти функции. Решающее значение для обеспечения эффективного законотворчества и надзора со стороны законодательных органов всех уровней может иметь, например, наращивание потенциала посредством оказания научно-исследовательской и аналитической поддержки для независимого функционирования законодательных органов, оказания им как законным выразителям интересов населения поддержки в их коммуникационных и информационно-пропагандистских усилиях, обеспечения отлаженного функционирования постоянных и специальных комитетов и внедрения методов, призванных сводить к минимуму разногласия, обусловленные партийной принадлежностью, в целях содействия повышению сплоченности.

15. Потенциал исполнительной власти в том, что касается определения приоритетов и коллективного принятия решений, имеет важнейшее значение для эффективности государственного управления и государственно-административной деятельности. В целях обеспечения устойчивого развития и эффективного государственного управления правительства должны принимать меры к тому, чтобы их политический потенциал был сообразен желаемой политике. Для этого крайне важно, чтобы государственные должностные лица знали, как мобилизовывать людские и материальные ресурсы в своих странах и использовать их для достижения национальных целей. Усилиям многих развивающихся стран препятствуют отсутствие у государства надлежащих или достаточных возможностей для использования этих ресурсов, когда они существуют. Увеличение мобилизационных возможностей правительств, проведение консультаций относительно приоритетов и выявление потенциала политической системы в плане решения задач, выбранных правительством страны в условиях конфликта интересов на местном, национальном и

транснациональном уровнях, имеют важное значение для содействия обеспечению политической стабильности и, следовательно, для наращивания государственного потенциала.

16. В развивающихся странах необходимо, чтобы судебные системы были независимыми, а судьи и адвокаты являлись признанными специалистами в области права и были привержены принципам справедливости и примирения. Необходимо, чтобы право господствовало применительно ко всему населению страны. Необходимо пропагандировать культуру уважения прав человека. Вся судебная система должна учитывать лучшие из традиционных аспектов правосудия (особенно на местном уровне), которые согласуются с современными механизмами. Кроме того, население нуждается в доступе к судебной системе независимо от имущественного статуса или принадлежности к меньшинствам. Повышению эффективности функционирования судебной системы в развивающихся странах могут способствовать установление четких и транспарентных правил в отношении назначения и увольнения судей, определение и разграничение функций и обязанностей таких органов, как советы судей и коллегии присяжных по делам о должностных преступлениях, и разработка методов для содействия обеспечению укрепления независимости судей и расширения доступа к судебным учреждениям.

17. Многочисленные трудные задачи существуют в контексте участия в государственном управлении организаций гражданского общества. В первую очередь они связаны с обеспечением независимости таких организаций, свободы их создания и свободы их функционирования, а также с подотчетностью за использование государственных ресурсов. Кроме того, существенно важное значение для наращивания потенциала имеет достаточная подготовленность руководителей этих организаций в том, что касается социальной ответственности и норм транспарентности и подотчетности, и наличие у организаций достаточных ресурсов. В целях наращивания потенциала чрезвычайно важно внедрить механизмы и методы для налаживания сотрудничества и установления доверия между связанными с гражданским обществом государственными организациями и частным сектором, с тем чтобы расширить их взаимодействие и содействовать объединению ими усилий для решения задач на упредительной основе. Такие процессы могут включать интерактивное региональное планирование, межсекторальный диалог, привлечение граждан к совместному планированию и составление бюджетов на основе широкого участия и в интересах малоимущих.

18. Частный сектор как движущая сила создания богатства и повышения производительности труда и благосостояния отдельных людей и целых стран выполняет важную необходимую функцию по регулированию экономики. В этой связи развивающиеся страны сталкиваются с такими проблемами, как нехватка рабочих мест, доходов, услуг, продуктов, накоплений, жилья, рынков, квалифицированных кадров и кредита, а также отсутствие взаимовыгодных торговых соглашений. Одной из труднейших задач является определение того, каким образом создать благоприятные условия для развития частного сектора и одновременно заставить его работать на общее благо.

B. Наращивание потенциала на организационном уровне: осуществление стратегий и административные процедуры

19. По мере того как страны Юга предпринимают попытки своевременно достигнуть целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, они сталкиваются с проблемами в плане потенциала, включая трудности при реализации эффективных рамочных стратегий в интересах малоимущих, целенаправленном осуществлении необходимых и расширении масштабов успешных проектов по развитию физической инфраструктуры и социальных проектов, обеспечении принятия стратегических решений на основе широкого участия и осуществлении контроля за прогрессом, а также при мобилизации требующихся финансовых ресурсов. В число факторов, усугубляющих различия в приоритетах стран Севера и стран Юга, входит тот факт, что недостаточная способность последних осваивать средства может также ограничивать приток новых ресурсов и препятствовать их эффективному задействованию. В странах, переживших конфликты и бедствия, уничтожение физической инфраструктуры и гуманитарные кризисы приводят к росту возникновения дополнительных трудных задач.

20. С учетом большого числа и разнообразия существующих проблем до разработки той или иной программы наращивания потенциала необходимо провести формальную или неформальную оценку того организационного потенциала, который имеется. Если с просьбой об оказании помощи в наращивании потенциала обратились национальные или местные партнеры, следует создать целевую группу в составе представителей ключевых заинтересованных сторон. Эта целевая группа может заняться разработкой предусматривающего широкое участие плана оценки и наращивания потенциала в области государственно-административной деятельности на различных уровнях и в ключевых секторах, имея представление о государственных и негосударственных субъектах и институтах государственного управления, играющих решающую роль в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Сотрудники государственных административных органов всех уровней (национальных, региональных, провинциальных, областных, городских, поселковых и деревенских) нуждаются в наличии организационного потенциала, полагаются на него и строят на его основе свою работу. Специальные группы можно было бы назначить для оценки и измерения потенциала ключевых субъектов, занимающихся государственным управлением во всех секторах. Инструменты для этого включают самооценку, коллегиальную оценку и обратную связь с гражданами или пользователями услуг. Достигаются ли поставленные в рамках программы цели? Как обстоит положение дел с информационным обменом, коммуникацией и потоками ресурсов между различными уровнями и принятием касающихся их решений? В чем преимущества и недостатки? Что работает, а что — нет, и почему?

21. В число инструментов, которые могут использоваться для планирования и наращивания потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности на уровне государственных организаций входят: a) стратегическое планирование с конечной целью устанавливать и корректировать направления деятельности; b) партнерский подход на основе широкого сетевого взаимодействия, создания коалиций и

пропаганды концепции национальной ответственности правительств и местных сообществ; c) налаживание коллективной работы, в том числе за счет многоотраслевого подхода и управления преобразованиями; d) административная и бюджетная децентрализация для повышения подотчетности и инклюзивности в контексте разработки политики; а также e) гибкое оказание высококачественных услуг. Эти инструменты могут также эффективно использоваться для определения областей, не охваченных как новыми, так и устаревшими стратегиями.

22. Стратегическое планирование и управление предполагают определение или корректировку задач и целей организации, выбор путей для решения этих задач и осуществление мероприятий на благо заинтересованных сторон. Стратегическое планирование применительно к целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, должно быть ориентировано на интересы малоимущих. Имеется большое число совершенных методов стратегического планирования, которыми могут пользоваться государственные должностные лица. По общей схеме, координатор обращается к участникам с просьбой провести «мозговую атаку» и сообща определить общее видение будущего, трудности (препятствия и пробелы) в плане реализации этого видения, широкие стратегические направления, по которым необходимо прилагать усилия для преодоления этих трудностей и реализации видения, а также тактику или меры, требующиеся для осуществления стратегий. Затем определяется порядок и сроки реализации этих мер наряду с ответственными за их принятие и участками работы. Этот подход приносит великолепные результаты в контексте кризисного регулирования.

23. Еще одним основополагающим направлением наращивания потенциала на уровне государственных организаций является налаживание сетевого взаимодействия. Сетевое объединение можно определить как несколько центров или субъектов, объединенных общими интересами, а не системой управления и подчинения, как в бюрократических структурах. С налаживанием сетевого взаимодействия неразрывно связаны коммуникация и контакты между административными субъектами. Для успеха в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, необходимо, чтобы государственные административные органы сосредоточивали внимание как на управлении, так и на разработке политики. Эффективность управления на уровне государственных организаций зависит от системы служебной аттестации; использования квазирынков и внешних подрядчиков для усиления конкуренции, когда это целесообразно; сокращения расходов и повышающих отдачу факторов; а также от того, в какой мере административные инструкции ориентированы на достижение конкретных результатов. Способствовать созданию сетевых объединений, основанных на сотрудничестве и партнерских связях, могут реформы, ведущие к дроблению монолитных государственных структур на небольшие оперативные учреждения с учетом специализации и разделения труда. Применение информационно-коммуникационных технологий может в огромной мере расширять сетевое взаимодействие в контексте государственно-административной деятельности, обеспечивая возможности для создания единых центров обслуживания или систем обслуживания «из одного окна» в целях расширения масштабов оказания базовых услуг или охвата отдаленных районов.

24. Для государственных административных учреждений сетевое взаимодействие является одним из средств налаживания контактов с занимающимися вопросами государственного управления внешними субъектами, на которых они замыкаются в своей работе либо непосредственно, либо опосредованно. Значительный опыт работы на местах имеют, например, неправительственные организации, которые могут оказывать муниципалитетам помощь в планировании и наращивании потенциала. Муниципалитеты, в свою очередь, могут помочь неправительственным организациям в плане легитимности и местной подотчетности, чего им может не доставать, а также обеспечить им средства для расширения деятельности по проектам с выходом за пределы изолированных местных сообществ. Точно так же формальные и неформальные региональные научно-исследовательские сетевые объединения, в основу которых положено взаимодействие, сотрудничество и постоянный диалог между научно-исследовательскими учреждениями и государственными организациями различных уровней и секторов, в огромной степени способствуют наращиванию потенциала благодаря созданию жизнеспособных сообществ носителей знаний, что имеет чрезвычайно важное значение с точки зрения распространения технической информации, необходимой для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в контексте отношений как Север-Юг, так и Юг-Юг.

25. Для решения кажущихся труднопреодолимыми проблем увеличения объема предоставляемых для общественного потребления товаров и услуг в целях достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, требуется создавать коалиции и налаживать коллективную работу на всех уровнях осуществления государственно-административной деятельности. Заблаговременное проведение консультаций и эффективное и постоянное межотраслевое взаимодействие могут не только облегчать своевременное решение задач, но и повышать общую эффективность оказания услуг. Например, в тех случаях, когда на попытки решения той или иной проблемы может быть затрачено продолжительное время, благодаря опросу мнений клиентов, привлечению граждан к разработке планов обслуживания, обеспечению эффективного сетевого взаимодействия, сотрудничеству и обмену знаниями на коллегиальной основе можно повысить эффективность и способствовать накоплению организациями знаний в области государственной службы. Во всех организациях наиболее продуктивными сотрудниками являются, как правило, те, кто способен активно взаимодействовать и сотрудничать как с внешними партнерами, так и со своими коллегами по службе. Содействие формированию на уровне организаций культуры сетевого взаимодействия, обмена знаниями и сотрудничества имеет существенно важное значение для наращивания организационного потенциала.

26. Весьма полезным инструментом для налаживания коллективной работы является метод проведения практикумов, который может использоваться в государственных организациях для мобилизации творческих сил и новой энергии в короткие сроки, внушения коллективу чувства ответственности, содействия комплексному мышлению и формирования функционального консенсуса. Этот метод предусматривает пять этапов: общее разъяснение того, каким образом практикум вписывается в повседневную деятельность; генерирование новых идей путем групповой «мозговой атаки»; определение новых связей в контексте данных за счет группирования сходных идей или

вопросов по категориям; выявление аспектов консенсуса на основе коллективного определения названий категорий идей; подтверждение решимости группы работать как единый коллектив. Традиционным, иерархическим организациям могут потребоваться промежуточные меры, пока они не будут готовы использовать методы, основанные на более широком участии. Интерактивные и основанные на широком участии подходы к обсуждению, планированию и решению проблем часто более эффективны, чем рекомендации отдельных экспертов, поскольку в их основе лежит коллективная мудрость и они мобилизуют на выполнение принятых решений благодаря чувству сопричастности.

27. Децентрализация, определяемая как передача полномочий на принятие решений и финансовых средств от центральных органов управления местным, может также значительно влиять на эффективность мобилизации и использования государственных ресурсов. Например, научные исследования и практика показывают, что в странах с децентрализованной политической системой, как правило, предусматривается в целом меньше налогов и что децентрализация административных систем, как правило, стимулирует разработку социальных стратегий. Административная децентрализация может позволять строить эффективную и результативную государственную политику на основе конкуренции, информации и инновационной деятельности, а также принимать меры государственного вмешательства в целях перераспределения ресурсов. Хорошо спланированная и подготовленная децентрализация в сочетании с пристальным контролем может улучшить управление людскими ресурсами с точки зрения повышения эффективности укомплектования штатов секторов и/или учреждений, расширения использования местных кадров и специалистов там, где они необходимы, и рационализации вклада в результаты на организационном уровне, что в комплексе имеет важное значение для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

28. Процесс децентрализации связан с созданием органов местного самоуправления, которые играют важнейшую роль в содействии расширению участия в политической жизни, повышению подотчетности и росту доверия и использовании открывающихся в этой связи возможностей. Местные сообщества налаживают и поддерживают на повседневной основе прямые связи с непосредственно представляющими их должностными лицами и организациями. Это дает гражданам возможность более пристально наблюдать за процессами разработки политики, способствует приданию процедурам принятия решений всеохватного характера и предусматривает наличие встроенных механизмов обратной связи, прямым следствием чего является повышение подотчетности. В процессе децентрализации государственного управления на всех уровнях должны соблюдаться принципы участия и партнерства, поскольку децентрализация как таковая не является достаточной движущей силой наращивания потенциала на организационном уровне. При осуществлении бюджетной и административной децентрализации следует проводить анализ на предмет определения схемы наиболее целесообразного распределения функций между органами государственного управления и системами государственно-административной деятельности, относящимися к местному, региональному и национальному уровням в различных странах.

29. Рациональность государственного управления и эффективность государственно-административной деятельности определяются не только результатами работы государственных органов, но и способностью государства обеспечивать своих граждан товарами и услугами. В условиях глобализации в мире государственные административные системы и учреждения берут на вооружение в большей мере ориентированный на удовлетворение потребностей клиентов подход, в рамках которого одним из чрезвычайно важных соображений является управление качеством в целях постоянного обновления и улучшения продуктов и услуг. В различных районах мира, особенно в развивающихся странах, доступу граждан к услугам в области здравоохранения и образования, воде, товарам первой необходимости и основным продуктам питания препятствуют не только нехватка капитальных ресурсов и технических знаний, но и недостаточное понимание того, как должны работать механизмы оказания услуг для охвата целевых групп населения, и нехватка таких механизмов. В этом контексте использование информационно-коммуникационных технологий может повысить эффективность услуг, транспарентность работы органов управления и результативность процессов принятия решений за счет облегчения создания механизмов сетевого взаимодействия, в частности налаживания партнерских связей для обеспечения обслуживания на муниципальном уровне и партнерских связей между государственным и частным секторами для расширения доступа к товарам и услугам, предоставляемым для общественного потребления.

30. Наращиванию потенциала в области оказания услуг могут также способствовать эффективные процедуры оценки выполнения обязательств подрядчиками, размещения контрактов и осуществления закупок; эффективный контроль; механизмы обратной связи с гражданами; а также призванные обеспечить подотчетность процедуры, такие, как процедуры подачи жалоб и апелляций. Часто за определение участков работы поставщиков услуг, порядка оказания услуг и роли и обязанностей получателей и поставщиков услуг отвечают национальные или местные советы. В этом смысле задача государственных советов применительно к оказанию услуг заключается не столько в их непосредственном предоставлении, сколько в обеспечении их предоставления. В тех случаях, когда принимается решение привлечь для оказания услуг внешнего подрядчика, советы подготавливают контракт и обеспечивают его надлежащее соблюдение. В число важных вопросов, для решения которых потребуется создавать и укреплять потенциал государственных административных организаций, входят вопросы, связанные с определением преимуществ и недостатков различных механизмов привлечения внешних подрядчиков и разработкой стратегий смягчения информационных диспропорций, обусловливаемых нехваткой общих и специальных знаний применительно к конкретным секторам.

C. Наращивание потенциала на индивидуальном уровне: профессиональные знания и качества

31. Как бы существенно ни преобразовывались системы и организации той или иной страны, основой общества и источником его сил для реагирования на кризисы по-прежнему являются отдельные люди, обеспечивающие

функционирование этих структур, будь то структуры государственные или негосударственные. Например, если проводится структурная реорганизация парламента той или иной страны, но отдельные парламентарии по-прежнему считают коррупцию допустимым явлением, то результаты структурных преобразований оказываются подорванными. Если создается новая судебная система, но отдельные судьи и чиновники органов юстиции не проявляют глубокой приверженности принципам примирения и правосудия, то новые здания, оборудование и процедуры создают лишь видимость новизны. Для того чтобы отдельные люди перестали руководствоваться исключительно своекорыстными и групповыми интересами, преодолели замешательство или некомпетентность, необходимо укрепить индивидуальные способности, навыки и систему ценностей. Поэтому учреждения и организации должны оказывать государственным служащим помощь в повышении профессиональной квалификации для выполнения их обязанностей.

32. На уровне отдельных государственных служащих, наращивание потенциала и профессиональный рост невозможны без надлежащего руководства, развития карьеры и профессионального управления людскими ресурсами, гибкого реагирования на потребности общественных организаций и отдельных граждан и наличия отлажено функционирующих профессиональных ассоциаций. Первым в числе необходимых компонентов этого целостного подхода к наращиванию потенциала является эффективное руководство. В разных условиях и для достижения разных типов целей требуются неодинаковые типы стилей руководства. Например, в правоохранительных или регулирующих органах, которые должны стандартизировать толкование законов и правил, может использоваться в большей мере авторитарный стиль руководства, чем в органах, которые занимаются решением стратегических вопросов и в которых стиль руководства должен в большей мере ориентироваться на консенсус для обеспечения возможности использования творческих способностей и перспективного мышления. Руководители могут обучиться новым методам эффективного руководства, выходящим за рамки авторитарных и бюрократических. Переходя к использованию навыков и стилей руководства, ориентированных на результаты, ценности и системы, руководители начинают более эффективно выполнять свои обязанности и становятся более легитимными в глазах общественности.

33. Одна из наиболее решающих ролей в деле наращивания потенциала принадлежит руководителям-организаторам. Хотя не все руководители рождаются с организаторскими способностями, организаторскому стилю руководства можно научиться: он основывается на принципах сотрудничества и доверия и способствует формированию союзов, налаживанию партнерских связей, выработке беспроигрышных решений и постоянному организационному обучению. Руководитель-организатор знает, что руководимые им сотрудники способны найти то или иное решение, и поэтому создает условия для взаимодействия и диалога, способствующие выработке единого мнения и плана действий. Такой стиль руководства оказался залогом успешности усилий по налаживанию прямого двустороннего сотрудничества между однопрофильными структурами в качестве одной из программ устойчивого наращивания потенциала на институциональном уровне. В контексте таких усилий руководители-организаторы содействуют установлению партнерских связей между организациями сходного профиля в

развивающихся и развитых странах. Уже нет необходимости в том, чтобы обладающие техническими знаниями специалисты совершали поездки в страны-получатели помощи для передачи своих знаний по схеме «сверху вниз». Вместо этого на местном уровне налаживаются постоянные и интерактивные партнерские связи, и благодаря эффективному стилю руководства руководителей-организаторов их организации, а также их новые партнеры, работают как национальные структуры своих стран без внешнего вмешательства.

34. Руководители-организаторы, которые могут эффективно заниматься созданием и наращиванием потенциала, также являются перспективно мыслящими руководителями, поскольку они руководствуются системными взглядами организации и учитывают условия ее функционирования. Они понимают, в каких границах можно осуществлять руководство, и заботятся о добросовестности, гибкости, целесообразности и приспособляемости. Причастность и личная ответственность каждого сотрудника организации обеспечивается за счет совместного определения и признания ими ее видения, принципов и задачи. Каждый член коллектива постоянно оценивает свои преимущества и недостатки, а также преимущества и недостатки других членов коллектива, и стремится к надлежащему взаимодействию с коллегами. Такие качества и способность принимать рациональные решения могут прививаться и передаваться нынешним и будущим руководителям не только за счет соответствующей профессиональной подготовки, но и благодаря их участию в работе механизмов, предусматривающих проведение интерактивного диалога с представляющими общество заинтересованными сторонами.

35. В дополнение к эффективному руководству для наращивания потенциала применительно к уровню отдельных государственных служащих требуется, чтобы каждый государственный административный орган подготовил программное заявление, в котором обеспечение профессионального роста перспективных сотрудников определялось бы в качестве фактора, способствующего достижению общих стратегических целей этого органа. Независимо от того, какую конкретную стратегию управления людскими ресурсами предпочтет принять на вооружение правительство той или иной страны, ему будет необходимо обеспечивать профессиональную поддержку в области управления людскими ресурсами тем руководителям, которые принимают кадровые решения и от которых зависит развитие карьеры государственных служащих. Применение комплексной модели на основе профессиональных знаний может помочь сформировать такие кадровые структуры, для которых характерно стратегическое сочетание специалистов общего и узкого профилей. Способствуя внедрению единообразного подхода в контексте всей деятельности по управлению людскими ресурсами, эта модель помогает обеспечивать действенный вклад усилий в области управления кадрами в достижение поставленных правительством целей. Еще одной неотъемлемой частью стратегических шагов по наращиванию профессионального потенциала является всеобъемлющий пакет мер стимулирования, позволяющий государственной службе привлекать и удерживать перспективных сотрудников. Широко распространено мнение о том, что одним из ключевых факторов повышения и сохранения мотивации государственных служащих, эффективности их работы и их добросовестности,

является надлежащий уровень оплаты труда. Низкая заработная плата, в свою очередь, приводит к прогулам, подысканию альтернативной или дополнительной оплачиваемой работы, коррупции и низкой производительности труда.

36. С точки зрения профессионального роста основой для наращивания индивидуального потенциала являются самоанализ и самоуправление. Если государственным служащим неизвестно о своих сильных сторонах и недостатках в профессиональном отношении, они не могут эффективно выполнять свои обязанности, работая на благо общества, и не могут эффективно помогать другим. Проведя самоанализ, можно начать управлять собой в интересах других. Профессиональное самоуправление включает управление собственным временем, связями, настроением, имиджем и поведением. В надлежащих случаях государственным должностным лицам и служащим следует развивать индивидуальные способности на комплексной основе.

37. Отдельным государственным служащим, начиная от высшего руководства и заканчивая рядовым персоналом, необходимо учиться тому, как проявлять творческие способности, идти на риск, перспективно мыслить и соблюдать профессиональные нормы поведения. Без этого достижение органами государственного управления и государственными административными органами целей в области развития будет затруднено. Государственным служащим также существенно важно развивать практические навыки. Эти навыки, которые развиваются благодаря постоянным процессам накопления и осмысления практического опыта, включают навыки анализа, планирования, составления бюджета, осуществления практической деятельности, контроля и оценки. Определение подходящих возможностей для прохождения профессиональной подготовки и предоставление доступа к различным программам поможет государственным служащим накопить профессиональные знания, необходимые для выполнения их работы.

38. Третьим важным компонентом наращивания потенциала на уровне отдельных государственных служащих является обеспечение доверия, диалога и взаимодействия между государственными служащими и общественными организациями и отдельными гражданами. Содействие расширению консультаций и сотрудничества между персоналом может также приводить к созданию ценного социального капитала и способствовать тем самым активизации контактов, обмена знаниями и управления в рамках государственной службы. Существующие в государственном секторе институциональные структуры могут либо облегчать такие коммуникационные процессы, либо препятствовать им. Например, в традиционных бюрократических системах институциональные структуры и нормы часто не способствуют действенным контактам или обмену знаниями с клиентами или даже между персоналом. Вместе с тем прогрессивные и ориентирующиеся на реформы организации используют в дополнение к обычному межличностному обмену технические средства и стимулы для побуждения сотрудников к проведению консультаций с группами клиентов, обмену знаниями и сотрудничеству друг с другом.

39. Наконец, существенно важное значение с точки зрения наращивания профессионального потенциала имеет членство в действующих

профессиональных ассоциациях. Поскольку в мире происходит сдвиг к обществу, основанному на знаниях, многие государственные учреждения вынуждены во все большей степени выступать в качестве организаций, основанных на знаниях, и экспертных организаций. Это будет иметь последствия как для наращивания потенциала на индивидуальном уровне, так и для управления людскими ресурсами в рамках государственной службы. Государственные учреждения могут в огромной мере облегчать накопление организационного опыта в государственном секторе за счет создания благоприятных условий, побуждающих сотрудников заниматься приобретением знанием и обменом и управлением ими, взаимодействовать и сотрудничать с коллегами и внешними партнерами, документировать извлеченные уроки и другие формально незафиксированные знания, постоянно ориентируясь на будущее, и совершенствовать свои навыки, руководствуясь основанной на профессиональных знаниях моделью наращивания потенциала.

40. Профессиональные ассоциации, регулирующие конкретные виды профессиональной деятельности, такие, как ассоциации врачей, юристов и бухгалтеров, а также функциональные сообщества практикующих, в которые входят многоотраслевые группы и ведущие специалисты, такие, как специалисты-практики в области развития или даже в области государственно-административной деятельности, мог сыграть одну из ключевых ролей в содействии наращиванию индивидуального профессионального потенциала. Они могут выдавать сертификаты и лицензии, подтверждающие наличие необходимого набора основных знаний, разрабатывать профессиональные кодексы поведения и обеспечивать функционирование формальных или неформальных механизмов оказания наставнической помощи старшими членами младшим.

41. Стержневое значение для развития практики накопления организационного опыта в контексте государственной службы имеет вознаграждение сотрудников за профессионализм и знания. В традиционных бюрократических структурах престиж и вознаграждение сотрудников определяются главным образом должностью, а не степенью профессионализма или знаниями. Это означает, что сотрудники, стремящиеся занять должности старшего звена, могут не иметь квалификации знающих руководителей. Наряду с этим организации, финансирование которых зависит от генерирования и распространения знаний, такие, как университеты, научно-исследовательские центры и консалтинговые фирмы, делают, как правило, гораздо больший акцент на создании механизмов обеспечения признания новаторства, профессионализма, продуктивности и знаний сотрудников и вознаграждения за них. В этом смысле наращивание потенциала на уровне отдельных государственных служащих может предусматривать упор на приобретение знаний, специализацию и профессионализм, что, в свою очередь, способствует более продуктивному функционированию организаций и формированию систем, характеризующихся большей легитимностью и профессионализмом образующих их кадровых единиц.

42. Частью набора навыков, которые необходимо иметь государственным служащим и административным работникам, является также умение учитывать гендерную проблематику и умение применять подходы, основанные на правах человека. Государственные служащие могут научиться принимать решения с учетом гендерных факторов и обеспечивать всестороннее участие женщин в

работе руководящих структур всех уровней той или иной организации. Следует также на постоянной основе обеспечивать уважение прав человека членов отдельных организаций и осуществлять непрерывный контроль за их соблюдением. Существенно важное значение имеют также навыки межличностного общения, позволяющие людям внимательно слушать друг друга и понимать подразумеваемый смысл слов, а также доступность механизмов для восстановления справедливости. Поэтому в контексте деятельности по наращиванию потенциала руководители должны не только стремиться выходить за рамки принципа обеспечения разнообразия, но и быть способными умело использовать гендерные проблемы, проблемы, связанные с положением меньшинств и инвалидов, и другие проблемы в качестве сильных сторон своих организаций и коллективов.

III. Трудные задачи наращивания потенциала в условиях постконфликтного восстановления и кризисного управления/деятельности в связи с бедствиями

43. Все страны сталкиваются с общими трудными задачами в плане наращивания потенциала в области государственного управления, связанными с обеспечением объективности оценки имеющегося потенциала, проведением этой оценки на основе широкого участия, преодолением сопротивления переменам, переходом от сопряженных с рисками бюрократических систем к новым системам, сохранением нового потенциала после его создания и оценкой финансовых ресурсов. Вместе с тем у государств, переживающих постконфликтный период, и государств, сталкивающихся с кризисами и стихийными бедствиями, имеются дополнительные потребности в области восстановления.

44. В странах, переживших как конфликты, так и бедствия, связанные с потенциалом государственного управления, трудные задачи включают облегчение непосредственных страданий населения, восстановление инфраструктуры, разработку новых аналитических систем и систем планирования, предупреждение будущих бедствий и подготовку к ним. Этим странам также необходимо стимулировать налаживание партнерских связей между заинтересованными сторонами, укреплять участие населения, децентрализовывать деятельность, связанную с преодолением последствий бедствий, сокращать масштабы нищеты, повышать безопасность человека и содействовать обеспечению гендерного равенства, а также уделять больше внимания изменению климата, учитывая потребности текущего момента и будущие потребности. Наиболее важным для переживших кризисные ситуации стран является восстановление легитимности и авторитета правительства в целях создания основы для доверия, примирения (в случае конфликтов) и, в конечном счете, национального сплочения.

45. Хотя конкретные аспекты усилий по восстановлению и социальной мобилизации необходимо определять с учетом специфики условий конкретной пережившей конфликт страны, существует ряд ключевых элементов, без которых невозможно создать системы, достаточно мощные для того, чтобы справиться с напряженными задачами восстановления и не допустить возвращения к конфликту. Усилия должны прилагаться параллельно в

направлении достижения двух целей: a) обеспечение определения директивными органами высокого уровня нового (и иногда могущего оказаться диаметрально противоположного принятым) подхода и набора навыков для осуществления при широком участии всех заинтересованных сторон деятельности по воссозданию ключевых систем государственного управления и b) принятие решительных и стратегических мер по восстановлению доверия населения в целом к руководству, включая обеспечение его уверенности в том, что новые системы легитимны, инклюзивны и не ведут ни к необоснованным льготам, ни к дискриминации. Результаты этих связанных с принятием решений процессов можно отразить в новой конституции, описав в ней в общих чертах справедливый порядок разделения полномочий, гарантии соблюдения прав человека и государственное устройство и административную систему государства.

46. Очевидно, что не существует никаких отдельных шагов или мер, благодаря которым можно было бы обеспечить доверие и вытекающую из него национальную сплоченность. Вместе с тем опыт показывает, что тщательно взвешенный комплекс концептуальных и оперативных стратегических мер имеет ключевое значение для обеспечения восстановления правительствами своих важнейших возможностей в плане урегулирования споров и конфликтов, которые неизбежно возникают в процессе усилий по восстановлению государственных учреждений.

47. Решительные и целенаправленные меры в направлении обеспечения руководства и принятия решений на основе сотрудничества между бывшими соперниками являются непременным условием для создания обстановки, способствующей согласованию путем переговоров оптимальных неконфликтных структурных основ для использования в качестве возможного фундамента систем государственного управления. Для этого требуются долгосрочные инвестиции в целенаправленное процессное воздействие в форме организаций для отдельной группы в составе 100–200 человек, представляющих весь спектр политических течений и секторов, подготовки по вопросам руководства, ведения переговоров и укрепления доверия. Политические руководители печально известны своей способностью так вести переговоры, чтобы создавалась видимость разделения полномочий, в то время как в действительности создаются лишь разлад и условия для постоянного маневрирования в интересах своих партий. Создание новой основы для диалога между прежними соперниками является одной из основополагающих предпосылок для успешного согласования путем переговоров действительно принципиальных беспроигрышных решений, касающихся государственного управления. Чтобы такое процессное воздействие, призванное укрепить доверие и наладить диалог и искренние рабочие отношения принесло реальные результаты, требуется от одного до двух лет, и поэтому оно должно сопровождаться принятием многочисленных промежуточных оперативных мер, необходимых для формирования и обеспечения работы промежуточных структур и функционирования органов управления в то время, пока осуществляется выработка долгосрочных решений.

48. Для выяснения физических и социальных потребностей многих заинтересованных сторон в постконфликтный период и разработки наиболее эффективных подходов в целях реагирования на эти потребности необходимо организовать для населения в целом проведение ряда структурированных и

ступенчатых консультаций на низовом уровне. Примеры проведения национальных консультаций, которые начались на местном уровне и по итогам которых принимались стратегические решения на национальном уровне, демонстрируют эффективность и «укорененность» такой практики, которая обеспечивает фактическую веру населения в то, что руководители учитывают выражаемую им обеспокоенность и прилагают усилия в целях повышения общего блага.

49. С учетом пугающей своей масштабностью и многоплановостью ответственности, ложащейся на плечи государственной службы в постконфликтных условиях, директивные органы и те, кто занимается практической деятельностью по постконфликтному восстановлению, должны обеспечить, чтобы: a) государственная служба была восстановлена на основе принципов инклюзивности и транспарентности; b) государственная служба была адекватно подготовлена и имела достаточные ресурсы для решения важнейших задач; а также c) сами государственные служащие и граждане, в интересах которых они работают, действительно стали полностью причастны к основанному на широком участии процессу изменений, с тем чтобы он мог быть преобразовательным процессом, дающим им возможность вносить самый действенный вклад в восстановление их страны и бороться за ее восстановление.

50. Что касается состава и функционирования государственной службы, то она представляет собой микромодель общества с точки зрения общих процессов его восстановления и подобно зеркалу отражает процессы, происходящие в более широком контексте государственного управления. Поэтому представительная, учитывающая служебные заслуги, ориентированная на обслуживание населения государственная служба может стать моделью в том, что касается участия, инклюзивного принятия решений, примирения и социальной сплоченности, а также упредительного миростроительства. Существуют четыре главные области, в которых функционирование и эффективность государственной службы имеют ключевое значение для изменения подходов и восстановления доверия в обществе. Государственная служба может в наибольшей мере способствовать укреплению доверия в посткризисный период за счет: a) мер по наращиванию того, чтобы быть в состоянии выполнять возложенные на нее задачи; и b) обеспечения непрерывного/все более широкого оказания услуг; c) обеспечения транспарентности в вопросах, касающихся ее структуры и состава, а также транспарентного выполнения своих функций; d) осуществления своей работы на основе широкого участия и в децентрализованном порядке, с тем чтобы государственные должностные лица на местах обладали достаточной самостоятельностью для надлежащего реагирования на конкретные обстоятельства.

51. Наращивание потенциала является безостановочным и постоянным процессом ввиду непрерывного изменения целей и появления новшеств, новых технологий, а также новых требований в отношении навыков для осуществления государственного управления и административной деятельности и профессиональных навыков. Поэтому постконфликтные условия, характеризующиеся восстановлением государственной службы, не являются единственными условиями, в которых можно и следует осуществлять деятельность по наращиванию потенциала в целях осуществления кризисного

регулирования и преодоления последствий кризисов. Не менее, а то и более важно заниматься наращиванием потенциала в целях предупреждения кризисов и обеспечения готовности к ним до фактического возникновения кризисных ситуаций. То же самое можно сказать и применительно к принятию мер в связи с тем или иным бедствием, которое можно определить как событие, вызывающее серьезный сбой в жизни местного сообщества или общества, приводящее к широко распространенным людским, материальным, экономическим и экологическим потерям и имеющее последствия, которые пострадавшие местные сообщества или общество не способны преодолеть с использованием имеющихся у них ресурсов.

52. В последние годы одним из ключевых направлений и задач деятельности по наращиванию потенциала стало регулирование рисков возникновения бедствий и их уменьшение. Деятельность по регулированию рисков возникновения бедствий, в отличие от деятельности по восстановлению в постконфликтный период, начинается до начала ожидаемого кризиса, который может иметь форму пандемии, цунами, наводнения, циклона, землетрясения, засухи или другого бедствия, обусловленного природными и/или связанными с природой факторами. Как таковая, деятельность по регулированию рисков возникновения бедствий представляет собой систематический процесс использования административных решений, организационных возможностей, оперативных навыков и возможностей для осуществления политики, стратегий и программ действий на уровне местных сообществ с целью ослабить воздействие опасных природных явлений и связанных с ними экологических и техногенных бедствий.

53. Деятельность по регулированию рисков возникновения бедствий включает следующие четыре этапа, каждый из которых связан с самостоятельными, но взаимозависимыми процессами принятия стратегических решений: a) оценка приоритетов и упредительное смягчение последствий, b) обеспечение готовности, c) раннее оповещение и d) восстановление. Под оценкой приоритетов и упредительным смягчением последствий понимается проверка степени уязвимости районов и групп и определение уязвимых районов и групп на основе анализа восприятия риска. При анализе восприятия риска учитываются данные о переменных и показателях, связанных, в частности, с изменениями в моделях землепользования, тенденциями в области развития городских и сельских районов, ухудшением состояния окружающей среды и изменением климата. Для бедствий уязвимы те районы, в которых высока плотность населения, широко распространена нищета, отмечается значительное неравенство в доходах и недостаточно развита инфраструктура. Теми социальными группами, которые в наибольшей степени страдают в случае бедствий, являются малоимущие, женщины и дети, а также пожилые люди.

54. На втором этапе деятельности по регулированию рисков возникновения бедствий (обеспечение готовности) разрабатываются планы реагирования и планы в отношении инфраструктуры с использованием подхода, предусматривающего комплексный учет факторов риска. Под подходом, предусматривающим комплексный учет факторов риска, понимается всесторонний учет стратегий уменьшения риска бедствий в стратегиях в области развития. Последствия ожидаемых бедствий могут быть смягчены за счет наращивания потенциала местных и центральных органов

государственного управления в том, что касается законодательного закрепления, планирования и принятия необходимых мер для обеспечения социальной защиты малоимущих, сооружения надлежащих безопасных объектов и элементов инфраструктуры, охраны окружающей среды и смягчения последствий изменения климата. Наконец, на этапах реагирования и восстановления начинается практическое осуществление уже разработанных планов действий, основанных на ранее проведенном анализе потребностей, после чего в контексте процессов восстановления после бедствий включаются соответствующие системы контроля и оценки. Как и предыдущие два этапа, заключительный этап восстановления также предусматривает активное участие местных сообществ в разработке и осуществлении планов действий, поскольку именно местное население лучше чем кто бы то ни было еще знает свои потребности и проблемы.

55. Органы местного самоуправления и правительства стран могут также включать задачи осуществления деятельности в связи с бедствиями в стратегии в области развития, предусматривая в них оказание прямой поддержки обеспечению устойчивого развития на основе использования экологически чистых технологий и непосредственно учитывая при принятии стратегических решений вопросы, связанные с изменением климата. Чтобы это было возможно, необходимо обеспечивать и повышать осведомленность об экологических проблемах, связанных с производством и потреблением, и осуществлять контроль за использованием экологически чистых и возобновляемых источников энергии, уделяя внимание проблемам истощения озонового слоя и обезлесения. Должное внимание следует также уделять эмиссии углерода, а также нетрадиционным мерам стимулирования переработки и использования отходов и стратегиям в этой области. Одним из наиболее важных шагов в направлении формирования культуры бережного отношения к окружающей среде является принятие мер для включения на ранних этапах обучения в учебные программы школ предметов, позволяющих получить достаточно информации об изменении климата и природе. Что касается экономики, то чрезвычайно важно планировать и осуществлять стратегии обеспечения роста, ведущие к меньшему загрязнению окружающей среды, включая создание адекватных рамочных механизмов регулирования на основе новых процедур налогообложения, а также налаживать сотрудничество с частным сектором в отношении стратегий и методов промышленного развития и развития инвестиционной деятельности, в том числе ориентированных на расширение масштабов программ и мероприятий, призванных способствовать экологически чистому развитию. Наконец, третий аспект усилий по обеспечению учета проблемы изменения климата в программах действий в области развития связан с разработкой социальной политики, в частности с уделением особого внимания в контексте усилий по достижению устойчивого развития тем рискам, с которыми сталкиваются наиболее уязвимые и обладающие наиболее ограниченными возможностями социальные группы и страны.

56. Опыт показывает, что в случае возникновения бедствий катастрофических масштабов традиционные методы организации принятия решений в критических ситуациях будут недостаточны. Непосредственно после того или иного бедствия эффективность мер реагирования будет зависеть от адаптивной реакции граждан, работников передового эшелона и руководителей среднего

звена. Поэтому новая парадигма организации деятельности в связи с бедствиями предусматривает переход от централизованных программ оказания чрезвычайной помощи, осуществляемых в порядке реагирования на уже случившиеся бедствия, к разрабатываемым на местах упредительным стратегиям уменьшения рисков. Эта новая парадигма предусматривает также использование таких инструментов и методов, как научные исследования и учебная подготовка по вопросам, связанным с бедствиями, инклюзивные механизмы финансирования, в частности программы микрофинансирования для обеспечения готовности к бедствиям и фонды кредитования на случай бедствий, учитывающие гендерную специфику стратегии осуществления деятельности в связи с бедствиями, методы эвакуации, подробная регламентация деятельности по распространению информации на основе прогнозов в отношении уязвимых районов, создание командных центров, комплексное оказание услуг в период после бедствия и т.д. В этой связи наращивание потенциала приобретает решающее значение по трем причинам. Оно необходимо для: a) всестороннего учета задач уменьшения риска возникновения бедствий в годовых и среднесрочных планах развития, подготавливаемых органами управления на местном уровне, b) повышения осведомленности органов исполнительной и законодательной ветвей власти о важности уменьшения риска возникновения бедствий, включая учет знаний коренного населения, гендерных проблем и других социальных аспектов регулирования рисков,| и c) содействия развитию сотрудничества и координации между всеми соответствующими заинтересованными сторонами, участвующими в осуществлении гуманитарной деятельности.

IV. Рекомендации

57. **Очевидно, что наращивание потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, требует, чтобы страны решили шесть приоритетных задач, определенных Комитетом в 2002 году и кратко изложенных в пункте 2 выше. По мере углубления своей работы, связанной с наращиванием потенциала, Комитету также становится ясно, что для повышения эффективности государственного управления и совершенствования государственно-административной деятельности, особенно в постконфликтных и посткризисных ситуациях, а также после бедствий, необходимо, чтобы на системном уровне имелись возможности для определения концептуальных схем учреждений сферы государственного управления, реформирования процедур их работы и разработки новых моделей взаимодействия. На организационном уровне основное внимание в контексте наращивания потенциала уделяется созданию и развитию эффективных сетевых объединений, групп и функциональных сообществ. Содействие формированию благоприятной организационной культуры и получение и использование кумулятивного эффекта от взаимодействия членов группы становятся главными областями интереса применительно к обеспечению полной функциональности, дееспособности и легитимности организаций. На индивидуальном уровне для развития профессиональных навыков государственных служащих требуются умелое руководство, возможности развития карьеры, профессиональное управление людскими**

ресурсами, чуткое реагирование на потребности общественных организаций и отдельных граждан, а также наличие отлажено функционирующих профессиональных ассоциаций.

58. **Конкретные аспекты этого общего подхода к наращиванию потенциала для успешного достижения согласованных на международном уровне целей в отношении устойчивого развития, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, неизбежно зависят от специфики существующих условий. То, что работает в одних условиях, может не работать в других. Задачи усложняются в постконфликтных и посткризисных условиях и на этапах после бедствий. Поэтому для того чтобы руководство и государственно-административная деятельность были эффективными, следует на комплексной основе учитывать сформировавшуюся под воздействие внешних факторов историю институционального строительства, историю эволюции идей в отношении развития и общность и различия между образующими страну сообществами.**

59. **Ниже приводится перечень рекомендаций в отношении наращивания потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности.**

Рекомендации в адрес государств-членов

60. **Поскольку прошла уже половина периода до установленного на 2015 год предельного срока достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, и для реализации других согласованных на международном уровне целей в области развития, государствам-членам необходимо постоянно анализировать ход своих усилий, в том числе прогресс в удовлетворении потребностей в наращивании потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности. Помимо продолжения решения шести приоритетных задач, определенных Комитетом в 2002 году, государствам-членам следует вкладывать значительные средства в:**

a) укрепление государственного управления и государственно-административной деятельности на основе целостного подхода к удовлетворению потребностей в наращивании потенциала на системном, организационном и индивидуальном уровнях;

b) налаживание диалога с гражданским обществом с охватом большого числа заинтересованных сторон для обеспечения их участия в интересах соблюдения принципов справедливости и расширения прав и возможностей в контексте связанных с развитием процессов;

c) удовлетворение дополнительных потребностей в наращивании потенциала в постконфликтных условиях и после бедствий, в том числе потенциала предупреждения;

d) рациональное использование материальных и природных ресурсов, особенно с учетом изменения климата на настоящем этапе и в будущем;

e) обеспечение понимания партнерами из числа доноров специфики политико-экономических и социально-культурных условий стран-получателей помощи.

Рекомендации в адрес Экономического и Социального Совета

61. **На этапе заседаний высокого уровня в ходе своей основной сессии 2008 года Совету следует:**

a) сделать акцент на потребностях государств-членов в наращивании потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности в контексте осуществления международной повестки дня в области развития, включая достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия;

b) охватить этот аспект в ходе ежегодно проводимого на уровне министров обзора хода достижения государствами-членами согласованных на международном уровне целей, касающихся устойчивого развития. Совет, возможно, пожелает более полно учесть аспекты наращивания потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности в рамках своих обсуждений по вопросу о связи между миром и развитием.

Рекомендации в адрес Секретариата Организации Объединенных Наций

62. **Секретариат, возможно, изучит целесообразность:**

a) переориентации своей работы на наращивание потенциала, с тем чтобы использовать в большей мере стратегический подход к укреплению государственного управления и государственно-административной деятельности для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия;

b) сосредоточения внимания в следующем «Докладе о государственном секторе в мире» на вопросах, связанных с оказанием находящимся на постконфликтном этапе странам помощи в восстановлении государственного управления и государственно-административной деятельности, включая извлеченные уроки и потребности в области наращивания потенциала;

c) подготовки информационной записки с изложением стратегии в отношении этих вопросов;

d) разработки и расширения масштабов применения других аналитических инструментов и инструментов для наращивания потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности для оказания помощи тем государствам-членам, которые отстают от других в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

V. Заключение

63. **Как государства-члены, так и Экономический и Социальный Совет и Секретариат Организации Объединенных Наций могут принимать более эффективное и действенное участие в наращивании потенциала в области государственного управления и государственно-административной деятельности развивающихся стран, особенно сталкивающихся с кризисными ситуациями, находящихся на постконфликтном этапе или переживших стихийные бедствия, если они будут понимать, что в современных условиях наращивание потенциала выходит за рамки институционального строительства и даже за рамки институционального и организационного развития. Наращивание потенциала охватывает обе эти области и осуществляется в контексте более широкого и уникального видения странами основ своего устойчивого развития. Кроме того, институциональное строительство, организационное развитие и индивидуальный профессиональный рост могут неодинаково трактоваться разными участниками процесса реформы. Поэтому необходимо, чтобы вопросы толкования всеми участвующими субъектами были изучены на ранних этапах процесса оценки для обеспечения возможности преодолеть разногласия в отношении ожиданий и учесть мнения всех сторон при разработке связанных с созданием и наращиванием потенциала проектов и процессов.**

64. **Относящиеся к системному, организационному и индивидуальному уровням компоненты деятельности по созданию и наращиванию потенциала, воспринимаемые через призму общего, но зависящего от специфики условий подхода, являются главным средством, позволяющим содействовать принятию на вооружение разумной практики государственного управления, внедрять ее и проводить эффективные реформы государственно-административной деятельности. Все рациональные средства наращивания потенциала — разработка стратегий, организационное обучение и индивидуальная самореализация — могут оптимально использоваться и попеременно применяться в конкретных условиях в рамках партнерских связей и непрерывного обучения всех участвующих сторон.**