

**Экономический и Социальный Совет**

Distr.: General
24 April 2015
Russian
Original: English

Сессия 2015 года

21 июля 2014 года — 22 июля 2015 года

Пункт 5(d) повестки дня

Этап заседаний высокого уровня: тематическая дискуссия

Укрепление учреждений и институциональное строительство в интересах интеграции политики в эпоху после 2015 года**Доклад Генерального секретаря***Резюме*

В своей резолюции 61/16 Генеральная Ассамблея просила Экономический и Социальный Совет провести в ходе своей основной сессии тематическую дискуссию в целях содействия глобальному диалогу по теме, посвященной экономической, социальной и смежным областям, которая будет определена Советом и освещена в докладе Генерального секретаря. В своем решении 2015/206 Совет постановил, что дискуссия в 2015 году будет проходить по теме «Укрепление учреждений и институциональное строительство в интересах интеграции политики в эпоху после 2015 года».

Учреждения являются важнейшими механизмами, содействующими процессу развития, поскольку они определяют и поддерживают «правила игры», которые формируют и регулируют деятельность людей. Учреждения будут играть основополагающую роль в переходе на более комплексные подходы к формированию политики, которые необходимы для претворения в жизнь концепции развития на период после 2015 года. Выполнение этой роли сопряжено со значительными аналитическими, оперативными и политическими трудностями, для преодоления которых учреждениям потребуется вести работу, выходящую за рамки отдельно взятых областей политики и организационных границ, и иметь доступ к данным из множества источников; для обеспечения согласованности политики, объединяющей разные сектора, уровни управления, системы и поколения людей, потребуется поддерживать институциональную слаженность и координацию на всех уровнях системы формирования политики. Для того чтобы управленческие структуры, занимающиеся обеспечением устойчивого развития, сохраняли свою актуальность, им необходимо будет придать более гибкий, горизонтальный, всеохватывающий и адаптируемый характер. Исклю-



чительно важное значение будут иметь институциональные новации. Что касается роли правительств, то решающими факторами будет принятие ими на себя ответственности, выполнение преобразовательной руководящей роли, поддержание связей, как внутри правительства, так и между государственным и частными учреждениями, а также наращивание потенциала.

I. Введение

1. Общеизвестно, что добротные и эффективные учреждения являются важнейшими механизмами, содействующими процессу развития и являющимися его следствием. Они не только играют незаменимую роль с точки зрения формирования политики и практики согласно намеченным целям развития, координирования деятельности и мобилизации людей и ресурсов на реализацию этих целей, но и являются сами по себе воплощением существующих в обществе концепций развития и ценностей.

2. Для претворения в жизнь трансформационного видения, заложенного в программу развития на период после 2015 года, необходимо будет устранить социальные, политические, экономические и экологические препятствия, что позволило бы применять более комплексный подход к процессу развития. Для этого потребуются комплекс объединенных и слаженных действий на всех уровнях управления со стороны всех без исключения заинтересованных сторон: правительств, межправительственных организаций, частного сектора и гражданского общества. Создавать такие благоприятные условия необходимо будет на всех уровнях, с тем чтобы обеспечить возможность осуществления процесса преобразований как незаменимой основы для достижения целей в области устойчивого развития и осуществления процесса устойчивого развития.

3. Важнейшую роль в этом процессе преобразований будут играть учреждения. Первым шагом станет определение характера и отличительных признаков надлежащих учреждений, которые, содействуя интеграции и слаженности политики в различных секторах, на разных уровнях управления и в разных системах, могли бы выступать в роли механизмов, содействующих такому процессу преобразований и являющихся его следствием.

4. В настоящем докладе представлен концептуальный анализ учреждений и институциональных механизмов, которые могли бы в максимальной степени содействовать применению комплексного подхода к формированию политики в интересах достижения целей и решения задач на период после 2015 года. В этом контексте под интеграцией политики понимается межсекторальное взаимодействие, результатом которого является проведение в жизнь единой общей политики в соответствующих секторах, а под слаженностью политики понимается корректирование секторальных стратегий в целях придания им взаимоусиливающего и согласованного характера¹. На основе имеющегося опыта и исследований в ходе анализа будут рассмотрены институциональные требования и возможности, необходимые для приспособления к чаяниям и задачам, воплощенным в новой программе, а также те виды институциональных преобразований, которые для этого потребуются.

5. Настоящий доклад следует читать вместе с докладом Генерального секретаря по теме сессии 2015 года Экономического и Социального Совета «Обеспечение перехода от целей в области развития, сформулированных в Деклара-

¹ См. Evert Meijers and Dominic Stead, "Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review", paper prepared for the Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change on the theme "Greening of policies: interlinkages and policy integration", Berlin, December 2004.

ции тысячелетия, к целям в области устойчивого развития: что необходимо для этого сделать» (E/2015/68).

II. Институциональные требования в контексте устойчивого развития

6. Программа развития на период после 2015 года будет преследовать две основополагающие цели — искоренение нищеты и устойчивое развитие, охватывая при этом широкий круг целей и задач. Для осуществления такой смелой программы потребуются мощные учреждения, которые будут обеспечивать достижение необходимой синергии между широким кругом областей политики и проведение в жизнь скоординированных и взаимоусиливающих стратегий. Наличие институциональной слаженности и координации на всех уровнях поможет сформировать более комплексные основы политики. Поэтому необходимо тщательный анализ и обзор существующих институциональных структур и способов их функционирования, который позволил бы убедиться в том, что данные структуры отвечают поставленным перед ними целям.

7. В многочисленных исследовательских работах приводятся убедительные доводы, подтверждающие важнейшее значение учреждений в поддержании взятого странами курса на развитие². Работа учреждений в экономической, политической, социальной и смежных областях, а также концепция благого управления сыграли важнейшую роль в достижении прогресса в реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и, надо полагать, сыграют еще большую роль в осуществлении программы развития на период после 2015 года.

8. В свете предлагаемых 17 целей и 169 задач, сформулированных Рабочей группой открытого состава Генеральной Ассамблеи по целям в области устойчивого развития (см. A/68/970 и Согг.1), увеличилось число потенциальных взаимоусиливающих связей, взаимоотношений и компромиссов, которые необходимо будет учитывать в процессе формирования и осуществления политики. Например, было отмечено, что прогресса в деле ликвидации нищеты (цель устойчивого развития 1) нельзя достичь, не добившись прогресса в решении задачи обеспечения продовольственной безопасности в рамках цели устойчивого развития 2, в осуществлении макроэкономической политики, направленной на решение задачи обеспечения полной и производительной занятости и достойной работы в рамках цели 8 и задачи снижения уровня неравенства в рамках цели 10, и в наращивании потенциала противодействия климатическим изменениям в рамках цели 13. Достижение успехов в этих и других областях приведет к улучшению состояния здоровья и благополучия населения, способствуя тем самым достижению цели 3³. Понимание этой системы взаимозависимостей и их последствий для работы институциональных механизмов станет

² Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (London, Profile Books, 2012) и Timothy Besley and Torsten Persson, *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2011).

³ International Council for Science and International Social Science Council, *Review of Targets for the Sustainable Development Goals: The Science Perspective* (Paris, International Council for Science, 2015).

непреложным условием эффективной интеграции политики в контексте развития на период после 2015 года.

9. Интеграция политики, призванная обеспечить успешный переход к осуществлению программы развития на период после 2015 года, станет возможной только в том случае, если будут сокращены институциональные барьеры, препятствующие применению комплексного подхода к формированию политики, повышена ее гласность и укреплены взаимоусиливающие связи между целями секторальной политики. В результате этого расширится сотрудничество между учреждениями, специалистами и другими заинтересованными сторонами, объединяющее широкий круг секторов и областей политики, которые охвачены этой программой. Интеграция политики является сложной задачей в силу таких факторов, как наличие несовпадающих мандатов и приоритетов у заинтересованных сторон в разных секторах и на разных уровнях управления. Кроме того, многие учреждения, особенно государственные учреждения на всех уровнях, создавались в иных условиях и с трудом поспевают за быстро происходящими глобальными изменениями.

10. В любом случае интеграция политики, будь то между различными уровнями управления (национальным, региональным или местным, т.е. вертикальная интеграция) или между подразделениями, департаментами или министерствами на любом из уровней государственного управления (т.е. горизонтальная интеграция), является необходимой предпосылкой достижения большего прогресса в области устойчивого развития.

11. Проведение согласованного национального мероприятия по оценке нынешнего институционального потенциала на национальном уровне станет главным фактором успеха в контексте развития на период после 2015 года, поскольку ее результаты позволят странам разработать точные схемы повышения слаженности политики в области устойчивого развития во всех ее видах. В дополнение к этой оценке следует провести аналогичный обзор институциональных механизмов на региональном и глобальном уровнях в целях обеспечения того, чтобы усилия стран по укреплению учреждений в интересах интеграции политики поддерживались международным сообществом на слаженной основе. Решить эту задачу будет непросто на любом из уровней, поскольку большинство учреждений, в том числе те, которые действительно координируют свою деятельность в той или иной степени, сосредотачивают свое внимание в первую очередь на решении конкретных секторальных приоритетных задач и целей, зачастую установленных разными кругами, направляющими их работу, и могут противодействовать повышению горизонтальной или вертикальной слаженности политики и не быть готовыми идти на определенные компромиссы⁴. Важнейшими требованиями, необходимыми для проведения требуемого укрепления учреждений, являются осуществление твердого политического руководства, укрепление потенциала и наличие механизмов, обеспечивающих широкое участие, подотчетность и результативность проводимой политики.

⁴ Matt Andrews, *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2013).

Применение комплексного подхода к формированию политики

12. Во избежание несоответствий и несостыковок между разными видами политики необходимо применять комплексный подход к формированию политики в области устойчивого развития, при котором основное внимание уделялось бы взаимосвязям между областями и целями политики. Для целей настоящего доклада применение комплексных подходов к формированию политики, или интеграция политики, означает «регулирование междисциплинарных вопросов в процессе формирования политики, выходящих за рамки установленных областей политики, которые зачастую не соответствуют институциональной сфере компетенции отдельно взятых департаментов»⁵. Такой подход должен опираться на институциональные рамки и структуры, обеспечивающие возможность его применения. Необходимо, чтобы такие учреждения были наделены способностью преследовать сразу несколько целей, которые были бы, однако, четко сформулированы и согласованы, и при этом учитывать то, как усилия, направленные на достижение одной цели, могут отразиться на усилиях, направленных на достижение другой цели⁶.

13. Учреждениям необходимо будет вести работу «по горизонтале», т.е. сразу через несколько министерств и других органов, занимающихся формированием и осуществлением политики, в целях использования потенциальных возможностей для повышения эффективности и взаимоусиливающих связей между целями устойчивого развития и во избежание раздробленности. Один из уроков, вынесенных в ходе осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, заключался в том, что наличие отдельных целей, которые носили взаимосвязанный характер, но не были четко увязаны друг с другом, например целей 4, 5 и 6, побуждало учреждения к организации своих процессов планирования, финансирования, закупок, исполнения, контроля и отчетности по вертикальному принципу применительно к каждой отдельной цели вместо применения целостного подхода к системам и политике здравоохранения, который мог бы содействовать укреплению устойчивых систем здравоохранения и достижению прогресса по всем трем целям (и по другим важнейшим вопросам здравоохранения, оставшимся за рамками целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия)⁷.

14. Генеральный секретарь отметил, что в ходе большинства консультаций и в большинстве материалов по вопросам подготовки к периоду после 2015 года подчеркивалась необходимость увязки трех аспектов устойчивого развития в рамках новой программы. Был предложен ряд ключевых элементов, содействующих такой увязке, в том числе обеспечение слаженности политики на всех уровнях с опорой на нормативно-правовую базу, проведение соответствующей реформы глобальных управленческих механизмов и налаживание обновленного эффективного глобального партнерства в интересах устойчивого развития. Эти элементы должны в идеале основываться на таких общепри-

⁵ Meijers and Stead, “Policy integration: what does it mean and how can it be achieved?”, p. 1.

⁶ Alex Volkery and others, “Coordination, challenges and innovations in 19 national development strategies”, *World Development*, vol. 34, No. 12 (2006).

⁷ Jeff Waage and others, “The Millennium Development Goals: a cross-sectoral analysis and principles for goal setting after 2015”, *Lancet*, vol. 376, No. 9745 (2010) (цитата из доклада Taskforce on Innovative International Financing for Health Systems, “Constraints to scaling up and costs: Working Group 1 report” (Geneva, World Health Organization, 2009).

знанных принципах, как солидарность, сотрудничество, взаимная подотчетность и участие правительств и всех заинтересованных сторон (см. A/69/700).

15. Большинство видов политики, включая, например, политику обеспечения поступательного всеохватывающего экономического роста, создания рабочих мест и социальной защиты, влияют на один из трех аспектов устойчивого развития или на несколько аспектов сразу; в то же время такие виды политики, как правило, влияют и на другие аспекты и сектора или имеют с ними взаимные связи. Исключительно важно учитывать их прямое и косвенное влияние, с тем чтобы содействовать выработке такой политики, которая приводила бы к укреплению взаимоусиливающих связей между всеми аспектами. В некоторых случаях политика может разрабатываться в виде комплексного пакета стратегий, которые, вместе взятые, способствовали бы обеспечению экономического развития, социальной справедливости и охраны окружающей среды.

16. Одно из преимуществ такого подхода к устойчивому развитию заключается в той важности, которая при этом придается не просто изучению симптомов проблем развития, а анализу их коренных причин; это в свою очередь может способствовать применению более комплексного подхода к их устранению. Например, множественные эффекты создания инфраструктуры снабжения чистой водой или обеспечения устойчивой энергетики приносят экономические, социальные и экологические выгоды. Политические решения, которые принимаются в одном секторе, могут оказать существенное влияние на другие сектора, а вследствие реальных или видимых компромиссов между различными целями могут возникать трения. Поэтому потребуются проведение тщательной оценки для согласования несостыкованных друг с другом целей политики, усиления слаженности политики и укрепления существующих механизмов координации. Одной из важнейших задач станет выявление политических компромиссов и несоответствий между областями (или уровнями) политики, например между экономическим ростом и экологической устойчивостью, между торговлей и занятостью и между энергетикой, водоснабжением и продовольственной обеспеченностью. Надлежащие решения этой задачи будут зависеть от национальных условий и приоритетов.

17. Задача, которая стоит перед странами, заключается в том, как провести пересмотр их национальных стратегий развития, в том числе секторальных стратегий, макроэкономической политики и политики в сфере социальной защиты и рынка труда таким образом, чтобы придать им взаимоусиливающий характер. Для этого важно выявить взаимосвязи или связующие звенья политики, в которых сходятся различные проблемы, которые могут быть решены вкуче путем выработки слаженного и комплексного плана, например проблема воздействия изменения климата на целый ряд секторов (на сельское хозяйство, водоснабжение, энергетику, промышленное производство и рынок труда). Благодаря изучению таких связующих звеньев можно определить те виды учреждений, которые понадобятся для регулирования потенциальных компромиссов и содействия выработке и проведению в жизнь взаимовыгодной политики.

Эффективное и всеохватывающее предоставление услуг населению

18. Для обеспечения охвата всех без исключения слоев общества в контексте развития на период после 2015 года учреждениям необходимо будет наладить более эффективное и всеохватывающее предоставление услуг населению. В

ходе консультаций по новой программе развития была высвечена насущная необходимость решения проблемы дефицита доверия между народом, учреждениями и правительственными органами. Принципы всеобщего охвата и справедливости должны стать органической составляющей деятельности учреждений, в частности на национальном уровне, с тем чтобы они могли выполнить свои обязательства по обеспечению дальнейшего прогресса от имени всего народа, с уделением особого внимания тем группам населения, которые были традиционно исключены из этого процесса.

19. В свете всеохватывающего характера процесса консультаций по программе развития на период после 2015 года (в опросе? проведенном в рамках инициативы «Мой мир»? приняло участие более 7 миллионов человек)⁸ значительное внимание уделяется способности учреждений обеспечить всеобщий охват и участие населения. Необходимо наращивать потенциал учреждений таким образом, чтобы они могли осуществлять выработку политики и предоставление услуг на всеохватывающей основе, а также поощрять вовлеченность населения. В этой связи важнейшее значение будет иметь укрепление способности налаживать и регулировать всеохватывающие процессы в области разработки политики и предоставления услуг населению.

20. Способность осуществлять основные функции правительства, например обеспечивать правосудие и безопасность, и налаживать предоставление услуг населению на всеохватывающей основе имеет особо важное значение в уязвимых государствах, в которых одним из решающих факторов миростроительства является повышение жизнестойкости и восстановление доверия между властями и общинами⁹. Успешные подходы в таких государствах должны корениться в специфике национальных условий и опираться на общинные механизмы в целях увязки традиционных и современных институтов и выработки для государственных учреждений единого видения и четкой программной задачи, направленных на поощрение мира и устойчивого развития¹⁰. Усиление подотчетности и расширение участия населения по принципу «снизу вверх» будут содействовать укреплению доверия и обеспечению людям возможности оказывать влияние на процессы принятия решений.

21. Главное значение при разработке всеохватывающих и действенных институциональных стратегий в области эффективного предоставления услуг населению следует придавать применению гибкого и новаторского подхода к решению этой задачи. Информационно-коммуникационные технологии, особенно функции электронного обслуживания населения в сфере государственного управления, нередко играют незаменимую роль в обеспечении общего укрепления учреждений и наращивании потенциала в области предоставления услуг населению¹⁰. Более того, они могут облегчить работу процессов обмена информацией и обратной связи, повышающих эффективность учреждений и восполняющих пробелы в области предоставления услуг конкретным группам потребителей. Они могут облегчить также связь между правительствами, государственными учреждениями, гражданами и другими заинтересованными сто-

⁸ См. <https://myworld2015.files.wordpress.com/2014/12/wethepeoples-7million.pdf>.

⁹ Derick W. Brinkerhoff, ed., *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States* (Abingdon, Oxon, Routledge, 2007).

¹⁰ *World Public Sector Report 2010: Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned* (United Nations publication, Sales No. E.10.II.H.1).

ронами, позволяющую лучше понять природу тех или иных целей в области устойчивого развития и предъявляемые в связи с ними требования. Это будет иметь особую важность при осуществлении перехода к программе развития на период после 2015 года.

Институциональные требования на национальном и субнациональном уровнях

22. Проведение оценки институциональных структур на национальном уровне необходимо для понимания процессов и сдерживающих факторов, которые влияют на достижение целей в области развития. Системы и органы государственного управления на национальном уровне обычно оказывают влияние на процессы разработки и осуществления государственной политики; возможности, которыми они располагают, определяют то, насколько эффективной окажется такая политика.

23. Применению комплексного подхода к формированию политики может способствовать работа ряда механизмов, поощряющих горизонтальное сотрудничество между национальными учреждениями. Во-первых, создание таких организационных механизмов, как междепартаментские комитеты, комиссии и рабочие и/или руководящие группы, объединяющие различные департаменты и министерства, могут помочь в преодолении барьеров, обусловленных разной технической специализацией, и содействовать сотрудничеству между экспертами из разных секторов. При таком подходе, который иногда называют «общегосударственным», государственные департаменты и ведомства объединяют свои профессиональные навыки и знания в целях направления совместных усилий на осуществление политики, управление программами и предоставление услуг населению. Эффективность и легитимность этих механизмов зависят от их поддержки достаточными ресурсами, штатами и политическими мандатами.

24. Во-вторых, руководство со стороны центрального органа может помочь в координировании конечных результатов работы таких институциональных механизмов и содействовать координации политики министерств или департаментов. Внимание акцентируется на роли «центральных органов правительства» (т.е. аппаратов глав правительств или премьер-министров) как ключевых мобилизующих механизмов, обладающих наилучшими средствами и возможностями для осуществления руководства на самом высоком уровне, объединения политических интересов, более широкого освещения взаимоусиливающих связей и компромиссов и энергичного формирования консенсуса. Важность их роли проявилась с особой очевидностью во время последнего мирового экономико-финансового кризиса, когда на правительства была возложена ответственность за осуществление «совместных» планов стабилизации и оживления, охватывающих национальные финансовые, экономические и социальные сектора¹¹.

25. В-третьих, в межсекторальных стратегиях, программах и политике, для разработки и для осуществления которых требуется сотрудничество между департаментами или министерствами, должно предусматриваться поддержание

¹¹ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), “Policy coherence for inclusive and sustainable development”, OECD and Post-2015 Reflections, Element 8, Paper 1 (Paris, (n.d.)).

взаимодействия как неотъемлемого элемента организационной культуры их соответствующих административных органов и процедур. Этого можно достичь, например, путем выработки целей, которые игнорировали бы секторально-отраслевое деление, в соответствии с требованиями программы развития на период после 2015 года, и дополнялись бы четкими мерами по стимулированию взаимодействия при осуществлении межсекторальных инициатив.

26. Имеются примеры создания в последнее время новых или перестройки имеющихся институциональных структур с учетом требований устойчивого развития. Во многих странах учреждены национальные комиссии, департаменты, координационные учреждения или программы, связанные с проблематикой устойчивого развития, в целях определения национальных приоритетов в области устойчивого развития, консультирования государственных учреждений, контроля за ходом достижения целей и более широкого пропагандирования и поддержки общественностью трех аспектов устойчивого развития. Во многих странах применяется «объединяющий подход» и взят курс на устойчивое развитие, основанный на принципе «снизу вверх», посредством создания советов по устойчивому развитию, в состав которых обычно входят ведущие деятели, представляющие связанные с правительством учреждения, научные и деловые круги, сферу культуры и другие общественные организации. По имеющейся информации, эти органы ведут в целом эффективную пропаганду концепции устойчивого развития, однако их воздействие на процесс формирования политики бывает разным и зависит от того, насколько подлинными являются директивные полномочия, заложенные правительствами в структуру этих органов.

27. Субнациональным и муниципальным органам государственного управления также надлежит играть важную роль в преодолении проблемы изолированности и в применении объединяющего подхода к формированию и осуществлению политики. Многие муниципалитеты предоставляют услуги, направленные на поддержку экономической деятельности, социальной интеграции и охраны окружающей среды, что отчасти обусловлено тем, что социальные и экологические проблемы, а также экономические возможности и новшества, как правило, сосредоточены в городах. Ввиду своих меньших размеров, возможностей гибкого реагирования, ограниченных географических масштабов и меньшей удаленности объектов проводимой политики от формирующих ее органов города стали одной из ведущих арен для проведения интеграции политики в интересах устойчивого развития, где разработано множество передовых практических методов, заслуживающих внимания национальных, региональных и международных учреждений. Городские и местные органы управления доказали также, что они являются надежными источниками выработанных на местах и ориентированных на решение конкретных задач стратегий, политики и решений, в основу которых положен комплексный подход и которые демонстрируют важность применения не общеуниверсальной, а наиболее оптимально подобранной концепции институциональных механизмов в целях интеграции политики.

Институциональные требования на региональном уровне

28. Рост взаимозависимости и экономической, финансовой и экологической взаимосвязи между странами высвечивает потенциальные риски, обусловленные теми негативными сопутствующими эффектами, которые могут иметь осуществляемая политика и процессы в одной стране для другой страны, осо-

бенно если эти страны связаны механизмами региональной интеграции. С другой стороны, рост такой взаимозависимости указывает на важность и имеющиеся возможности для применения подходов, носящих в большей степени региональный (и глобальный) характер, в целях устранения существующих и нарождающихся проблем, препятствующих получению внутрирегионального эффекта масштаба, который не только содействовал бы обеспечению странам региона более широких возможностей, но и сводил бы к минимуму потенциальные политические компромиссы.

29. Решающую роль в нынешних условиях, особенно в развивающихся странах, играют также институциональные механизмы, нацеленные на укрепление региональных связей и взаимодействия, учитывая текущее состояние политического пространства международной финансовой системы. Например, региональное валютно-финансовое сотрудничество может содействовать увеличению свободы политического маневра, необходимого развивающимся странам для проведения в жизнь макроэкономической политики, направленной на стимулирование экономического роста, путем создания благоприятных условий для краткосрочного (платежный баланс) и долгосрочного (капиталовложения) финансирования и валютной или платежной системы, содействуя тем самым внутрирегиональной торговле и предоставлению услуг. Важный вклад может быть также внесен посредством осуществления внутрирегионального взаимодействия по линии крупномасштабных или многопартнерских инфраструктурных сетей.

30. Региональная слаженность политики, координация и партнерство имеют особо важное значение для расширения торговых возможностей, рынков и инвестиций, а также для содействия развитию знаний и новшеств и обмена ими, что может привести к росту национальной и региональной конкурентоспособности и к появлению у стран возможностей для содействия поступательному и охватывающему все слои населения экономическому росту, искоренению нищеты и достижению экологической устойчивости. Как показывают исследования, региональная интеграция может служить мощным инструментом стимулирования структурных преобразований и поощрения всеохватывающего экономического роста. Она может содействовать развитию инфраструктуры и созданию общих транспортных сетей (например, транспортных коридоров), имеющих решающее значение для многих стран, которые хотели бы участвовать в мировой экономике и в глобальных цепочках создания стоимости, особенно для таких находящихся в особой ситуации стран, как развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства. Усиление региональной координации имеет решающее значение и для устранения затрудняющих развитие трансграничных факторов, особенно факторов экологического или социального характера.

31. Недавние инициативы, ориентированные прежде всего на страны, находящиеся в особой ситуации, например Венская программа действий для развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, на десятилетие 2014–2024 годов, имеют институциональные последствия и содержат институциональные требования, которые необходимо привести в соответствие с программой развития на период после 2015 года.

Институциональные требования на глобальном уровне

32. В условиях растущей глобализации и взаимосвязанности экономики и общества национальных усилий будет недостаточно для устранения системных факторов, препятствующих осуществлению целей в области устойчивого развития, особенно в беднейших странах и в областях, которые регулируются соглашениями, правилами и учреждениями на глобальном уровне. Хотя региональные интеграционные усилия могут внести существенный вклад в достижение целей во многих из таких областей, например в области торговли, инвестирования и транспорта, более широкое выполнение программы развития на период после 2015 года станет возможным только при создании благоприятных глобальных условий, опирающихся на более слаженную политику и сотрудничество.

33. Международное сотрудничество может сыграть важнейшую роль в деле содействия определению комплекса стратегий производительного развития, как на макроуровне, так и применительно к каждому конкретному сектору, которые были бы направлены на развитие производственных мощностей, расширение занятости и повышение производительности труда, а также на увеличение национального богатства и повышение уровня жизни. Кроме того, международное сотрудничество может помочь странам стимулировать действие тех кредитно-денежных, бюджетно-финансовых и структурных факторов, которые носят взаимоусиливающий характер на национальном уровне и которые поддерживаются согласованными действиями и режимами на глобальном уровне. В то же время выработка решений и формирование политики останутся прерогативой национальных правительств и будут отражать их индивидуальные задачи, потребности, обстоятельства и приоритеты. Хотя наличие определенных политических ограничений на национальном уровне может содействовать более качественному и эффективному функционированию мировой экономики, сужение политического пространства развивающихся стран может привести к подрыву их усилий, направленных на достижение двудесятилетней цели искоренения нищеты и обеспечения устойчивого развития.

34. Повышение слаженности политики между глобальным и национальным уровнями могло бы содействовать обсуждению и поиску таких решений крупномасштабных системных проблем, например проблем реструктуризации долга, доступа на рынки и обеспечения устойчивости международных финансовых потоков, которые приносили бы выгоду всем странам и всем общественным группам, готовя тем самым почву для проведения экономических преобразований.

35. Что касается стран, находящихся в особой ситуации, например наименее развитых стран, то им необходимо будет разорвать «порочный круг» слаборазвитости, которая не позволяет этим странам добиться прогресса. Наименее развитые страны остаются уязвимыми для системных рисков и по-прежнему находятся на обочине мировой экономики. Для того чтобы устранить типичные для этих стран структурные слабости, необходимо будет оспорить «правила игры», по которым ведется международное сотрудничество в целях развития и работа глобальных учреждений. Структура международной системы развития, обеспечивающей более благоприятные условия для наименее развитых стран, предусматривала бы выправление диспропорций, устранение узких мест и создание возможностей в области финансов, торговли, инвестирования, сырье-

вых товаров, освоения технологий и решения проблемы изменения климата. Исключительно важное значение имела бы также постоянная работа новаторских механизмов международной поддержки и расширенного механизма сотрудничества Юг-Юг.

36. Главная задача стран со средним уровнем дохода заключается в углублении процесса их индустриализации посредством перехода на виды деятельности с более высокой добавленной стоимостью и в укреплении систем социальной защиты. Более благоприятная мировая обстановка должна содействовать включению этих стран в процесс разработки глобальной политики и режимов, направленных на повышение жизнестойкости во всех странах и создание условий для более энергичного и поступательного экономического роста и всеохватывающего процесса развития.

Последствия для сотрудничества в целях развития в контексте программы развития на период после 2015 года

37. Программа развития на период после 2015 года знаменует собой осуществление фундаментального перехода в системе международного развития на универсальный, комплексный и преобразующий принцип достижения целей устойчивого развития на основе обновленного глобального партнерства, что сопряжено с институциональными, финансовыми и политическими последствиями для всех участвующих сторон, в том числе для партнеров по сотрудничеству в целях развития. Круг вопросов, связанных с согласованием политики, расширился и касается всех стран, независимо от уровня их развития. Кроме того, Рабочая группа открытого состава Генеральной Ассамблеи по целям в области устойчивого развития четко указала в своих рекомендациях по цели 17, что согласованность действий на политическом и институциональном уровнях должна быть неотъемлемым компонентом средств достижения целей на период после 2015 года (см. [A/68/970](#) и Согг.1).

38. Опыт, извлеченный в ходе осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, свидетельствует о необходимости применения целостного подхода, обеспечивающего достижение этих целей, особенно в тех случаях, когда усилия могут быть многократно умножены путем преодоления изолированности различных видов политики в интересах осуществления эффективного сотрудничества в целях развития. Значимость такого подхода еще больше возрастает в контексте программы на период после 2015 года, для осуществления которой потребуются создание потенциала, обмен знаниями и обеспечение ресурсами в гораздо больших масштабах и размерах, чем требовалось при осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В этой связи официальная помощь в целях развития будет оставаться важным инструментом прогресса, и при оказании такой помощи необходимо будет уделять повышенное внимание тем областям и группам населения, которые в наибольшей степени затронуты проблемой нищеты, а также тем секторам, которые вряд ли окажутся охваченными другими источниками инвестирования или видами сотрудничества.

39. Сотрудничество в целях развития стало включать все большее число механизмов и видов деятельности, направленных на повышение слаженности политики в целях развития во всех секторах, которые могут повлиять на достижение целей устойчивого развития и искоренения нищеты, и разнообразных

видов деятельности, которые непосредственно не относятся к сферам компетенции традиционных участвующих сторон, занимающихся сотрудничеством в целях развития, таких, как ведение международных переговоров по вопросам торговли или климата. Растущая группа участвующих сторон, вовлекаемых в процесс сотрудничества в целях развития, которые применяют разные способы функционирования и руководствуются разными комплексами принципов и целей, также приносит с собой не только новые возможности, но и новые сложности в плане институциональной координации. Укрепление способности учреждений эффективно управлять всеми источниками средств на цели финансирования развития и всеми видами сотрудничества в целях развития станет еще более важным в контексте программы на период после 2015 года. В этой связи важнейшее значение будет иметь обмен знаниями и национальным опытом и наработками, связанными с управлением процессом развития.

40. Среди сторон, участвующих в процессе сотрудничества в целях развития, физические трансферты, будь то передача финансовых средств или знаний, считаются менее важными по сравнению с последствиями внесения изменений в политику на национальном и международном уровнях, которые могли бы иметь позитивные сопутствующие эффекты для развивающихся стран. На национальном уровне такие изменения могли бы включать изучение влияния проводимой государственной политики на различные аспекты программы развития на период после 2015 года. Центром глобального развития разработан индекс приверженности развитию¹², который позволяет оценить, какие богатые страны оказывают наибольшую помощь бедным странам. С помощью этого индекса можно измерить усилия, предпринятые за год 27 странами ОЭСР по семи аспектам политики, включая внешнюю помощь, торговлю и миграцию, и объединить полученные результаты для определения «степени содействия развитию» по каждой стране.

III. Институциональная слаженность на региональном и глобальном уровнях

41. В современном взаимосвязанном мире для достижения поступательного прогресса в области создания рабочих мест, сокращения масштабов нищеты и неравенства, перехода на экологически рациональные модели производства и потребления и регулирования климатических изменений потребуются ребалансировка взаимоотношений между рынками, государствами, обществами и пользователями природных ресурсов. Необходимо будет добиться большей согласованности при выработке экономической, социальной и экологической программ, с тем чтобы политика и нормативные положения в одной области не мешали прогрессу и не оказывали негативного воздействия на результаты в других областях. Потребуется более энергичные коллективные усилия для устранения системных факторов, препятствующих применению более сбалансированного подхода, и, поскольку эта задача не под силу отдельно взятым странам, глобальным и региональным учреждениям предстоит сыграть более значимую роль.

¹² См. www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index.

42. Однако развитие глобальных систем управления не поспевает за общемировыми темпами ускорения процессов экономической глобализации, движения торговых и финансовых потоков, урбанизации, миграции, деградации окружающей среды и изменения климата. Как отмечалось выше, многосторонние режимы, учреждения и виды политики, регулирующие различные аспекты устойчивого развития, как правило, не приспособлены к регулированию и извлечению выгод из растущей взаимозависимости как между различными областями политики, так и внутри них или к сокращению числа имеющихся в настоящее время несостыковок. Следовательно, одни области, представляющие взаимный интерес, например миграция и рынки сырьевых товаров, весьма слабо охвачены глобальными механизмами управления или вообще не охвачены такими механизмами, а другие области, например торговля и окружающая среда¹³, чрезмерно зарегулированы бесчисленным множеством процедур и договоренностей с разными правилами и положениями, что приводит к раздробленности, увеличению затрат и снижению эффективности¹⁴.

43. Для осуществления новой программы развития требуются региональные и глобальные структуры управления, которые могут восполнить существующие институциональные пробелы и лучше визуализировать и исследовать связи между предлагаемыми целями в области устойчивого развития. Эта работа включала бы установление целевых показателей и сроков, которые в максимальной степени соответствовали бы региональным и глобальным приоритетам, и создание механизмов, которые содействовали бы слаженности политики по всем аспектам целей в области устойчивого развития и опирались бы на предметный и всеохватывающий диалог между всеми группами заинтересованных сторон.

Готовность на глобальном уровне

44. Многосторонние учреждения, в том числе учреждения, входящие в систему Организации Объединенных Наций, добились определенного прогресса в деле восполнения пробелов путем включения некоторых аспектов устойчивого развития в свои планы развития, распространения информации об инструментах политики, а также их применения в своей программной деятельности. Например, Всемирный банк включил аспекты сокращения масштабов нищеты и охраны окружающей среды в свою работу по оказанию содействия развивающимся странам. Он стал также ведущим учреждением, выступающим за сокращение масштабов нищеты и занимающимся определением нормативных показателей нищеты и проведением регулярной оценки глобальных, региональных и национальных уровней нищеты и динамики их изменения. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде выступает за проведение оценок экологического воздействия и применение других инструментов политики в целях учета аспекта охраны окружающей среды в политике развития. На межправительственном уровне Экономический и Социальный Совет и его бывшая Комиссия по устойчивому развитию пропагандируют концепцию устойчивого развития и интеграции политики, а различные конферен-

¹³ United Nations System Task Team on the Post-2015 United Nations Development Agenda, "Global governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015" (January 2013).

¹⁴ *Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era* (United Nations publication, Sales No. E.14.II.A.1).

ции Организации Объединенных Наций выступают в роли глобальных форумов для обмена мнениями по этому вопросу.

45. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию взяла на себя ведущую роль в деле устранения разрыва между развитием и торговлей, обеспечивая работу форума и конкретных механизмов, например расширенной Интегрированной рамочной программы оказания технической помощи в области торговли наименее развитым странам, в целях налаживания взаимоусиливающих связей в области торговли, всеохватывающего экономического роста и экологической устойчивости. В период после финансового кризиса 2008 года «Группа двадцати» ужесточила финансовое регулирование и надзор, повысив уровень добросовестности в финансовой сфере и улучшив финансовую инфраструктуру. Однако регулятивные возможности этого форума сдерживались ограниченным членским составом Группы и отсутствием надлежащих механизмов контроля и подотчетности. Совсем недавно в целях восполнения институциональных пробелов в области сотрудничества в целях развития и финансирования сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг были созданы Новый банк развития, работающий под руководством Бразилии, Российской Федерации, Индии, Китая и Южной Африки, и Азиатский инфраструктурно-инвестиционный банк.

46. Однако многие многосторонние учреждения часто работают в полуизоляции друг от друга, не будучи способными поощрять применение всеобъемлющего подхода к достижению цели устойчивого развития. Регулирование экономического, социального и экологического режимов на взаимоусиливающей основе, при котором могут быть найдены разумные компромиссы, обеспечивающие эффективное и гармоничное сочетание потребностей нынешнего и будущих поколений людей, остается одной из главных задач, решение которой осложняется существующей раздробленностью внутри правительственных органов.

47. Необходимо будет восполнить институциональные пробелы и устранить несогласованность существующих механизмов, особенно среди учреждений, занимающихся макроэкономическими или экологическими вопросами, с тем чтобы они могли разработать действенные инструменты и программные рекомендации в целях обеспечения устойчивого развития. В частности, необходимо будет обеспечить всесторонний учет соображений экологической устойчивости на более систематизированной основе в рамках всех учреждений.

48. Новая структура глобальной системы устойчивого развития, которая включает Генеральную Ассамблею, Экономический и Социальный Совет и его вспомогательные органы, политический форум высокого уровня по вопросам устойчивого развития и Ассамблею Организации Объединенных Наций по окружающей среде, призвана содействовать повышению слаженности и интеграции политики по всем трем программным аспектам устойчивого развития посредством диалога и обмена опытом, а также служить механизмом для отслеживания прогресса и выработки руководящих указаний в поддержку осуществления такой политики. В целях обеспечения эффективной работы этого институционального механизма необходимо будет восполнить регулятивный и имплементационный дефицит, который до сих пор свойственен системе управления в области устойчивого развития. Необходимо будет рассмотреть новаторские подходы к процессу принятия решений, дающие возможность для изу-

чения и расширения взаимосвязей с другими международными учреждениями и процессами, которые могли бы повлиять на результаты усилий по достижению устойчивого развития. Подспорьем в применении таких подходов служила бы прочная система контроля и обзора, которая опиралась бы на существующие механизмы и процессы представления отчетности, строилась бы на принципах всеобщего участия, была бы широкодоступной и основывалась бы на достоверных фактологических данных.

49. Повышение слаженности текущих процессов в рамках Организации Объединенных Наций, в частности процессов, связанных с программой развития на период после 2015 года, третьей Международной конференцией по финансированию развития, третьей Всемирной конференцией Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий и Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата, и между этими процессами и постоянно действующими процессами в рамках Организации Объединенных Наций, связанными с вопросами устойчивого развития, включая процессы в области Мирового океана, биоразнообразия, охраны здоровья, продовольственной и сельскохозяйственной тематики, образования, туризма и широкополосного подключения к Интернету, также будет способствовать повышению уровня институциональной готовности к осуществлению программы развития на период после 2015 года.

Готовность на региональном уровне

50. Региональные учреждения способствуют увязке национальной и региональной практики с глобальными правилами на гибкой и децентрализованной основе. Разрабатывая региональные стандарты и механизмы подотчетности, они могут дополнять своей работой многосторонние режимы и договора. Они могут также содействовать укреплению позиций данного региона на межправительственных переговорах и, следовательно, расширению регионального и национального политического пространства в вопросах, касающихся управления программой развития на период после 2015 года.

51. Существует множество учреждений, которые содействуют развитию регионального сотрудничества, направленного на решение общих задач развития и на выработку более эффективных и всеобъемлющих мер реагирования. Такие учреждения служат платформой для ведения диалога по вопросам политики и для обмена знаниями, техническими навыками и опытом, приобретенными в ходе работы по управлению различными аспектами процесса развития. В некоторых случаях ими были также выработаны общее видение и модель достижения процветания в каждом регионе.

52. Например, Африканский союз из форума для ведения диалога по вопросам политики вырос в учреждение, занимающееся нормотворческой деятельностью в области государственного управления, развития и региональной интеграции. Африканский союз опирается в своей работе на прочную управленческую структуру, состоящую из Комиссии Африканского союза, Панафриканского парламента и Африканского механизма коллегиального обзора, которые обеспечивают платформу для широкого участия и подотчетности. Африканский союз смог выработать новое общее видение и программу для Африки до 2063 года и Общую позицию африканских государств по программе развития на период после 2015 года.

53. В Латинской Америке и Карибском бассейне Сообщество латиноамериканских и карибских государств, созданное в 2010 году как механизм политического партнерства, трансформировалось в платформу для региональной интеграции. Оно добилось заметных сдвигов в плане содействия проведению в жизнь успешной финансовой политики, продвижению вперед региональной экономической интеграции и усилению координации в сфере внешней политики и урегулирования конфликтов. В этом отношении Сообщество дополняет ряд других имеющихся в регионе организаций, у каждой из которых имеется своя собственная область применения и сфера охвата. Одна из главных задач в регионе заключалась бы в достижении максимальной потенциальной синергии, обусловленной гармоничным сочетанием усилий разных организаций и групп в интересах продвижения вперед программы устойчивого развития этого региона.

54. В Европе Европейским союзом был создан за прошедшие годы ряд управленческих структур, содействующих повышению слаженности политики в целях развития во всех учреждениях и государствах — членах Европейского союза. Однако обеспечение увязки политики, не имеющей отношения к развитию, с целями в области развития, как внутри государств-членов, так и в масштабе Союза, остается на сегодняшний день нерешенной задачей, в выполнении которой достигнуты ограниченные результаты. ОЭСР был предложен новый подход к достижению слаженности политики в области устойчивого развития, призванный содействовать государствам-членам и партнерам в приспособлении к концептуальным рамкам на период после 2015 года и в претворении их в жизнь. Этот подход выработан с учетом уроков, извлеченных на основе предыдущего опыта. Он предназначен служить инструментом, обеспечивающим учет всех трех аспектов устойчивого развития в процессе формирования политики, принимая во внимание долговременные последствия для будущих поколений, а также сопутствующие эффекты для других стран за пределами Союза. Его цель — достижение межсекторальной синергии вследствие отказа от «сосредоточенного на интересах доноров», изолированного секторального подхода к формированию политики. Одна из главных трудностей в процессе внедрения этого подхода заключалась бы в создании системы мониторинга прогресса, ориентированной на достижение конкретных результатов.

55. В Азии Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) является еще одним успешным механизмом региональной интеграции, стимулирующим экономическое, торговое и политическое сотрудничество. Ее видение зиждется на принципах открытой, космополитической, всеохватывающей и рыночной региональной экономики, функционирующей на основе многосторонних правил и базирующихся на правилах систем в целях эффективного соблюдения и выполнения обязательств. В основу экономической интеграции АСЕАН на десятилетие 2011–2020 годов будет положен процесс интеграции финансового сектора, целевые показатели и основные направления которого на указанный период будут определены с опорой на процедуры регулирования в масштабе всей АСЕАН, включая механизмы предотвращения и регулирования кризисов. Пока не ясно, насколько широко текущая работа по обеспечению слаженности политики будет распространяться на другие сектора, помимо финансового.

56. Региональные банки развития и региональные комиссии Организации Объединенных Наций также служат важными механизмами, содействующими проведению в жизнь слаженной политики и устранению диспропорций в обла-

сти устойчивого развития на региональном уровне. Региональные банки смогли обеспечить пропаганду и поддержку общих подходов и решений, направленных на выправление региональных экономических и финансовых дисбалансов, а региональные комиссии Организации Объединенных Наций поощряют взаимодействие между многими заинтересованными группами и межсекторальное взаимодействие.

57. Для того чтобы коллективными усилиями устранить имеющиеся пробелы в области обеспечения слаженности или осуществления политики и предложить государствам модели и варианты решения стоящих перед ними задач, большинству региональных учреждений и управленческих структур пришлось бы взяться за выполнение конкретных функций формирования политики, осуществления контроля и поддержания сотрудничества. В этой связи указанным учреждениям потребовалось бы развить способность вырабатывать конкретные подходы и стандарты в области политики в каждом регионе, которые подкреплялись бы прочными механизмами контроля за ее осуществлением и усиления подотчетности за достигнутые результаты.

58. Необходимым условием применения такого подхода является налаживание широкого участия в целях наращивания коллективных знаний всего спектра заинтересованных сторон и, следовательно, укрепления региональных и глобальных стандартов в экономической, торговой, финансовой, социальной и экологической областях, с тем чтобы можно было обеспечить более надежное регулирование глобальных тенденций на всех уровнях.

59. В области управления предстоит решить трудную задачу. Для этого потребуется изменить институциональные структуры и порядок функционирования нынешних учреждений. Главными признаками эффективных глобальных и региональных учреждений в период после 2015 года стали бы обмен знаниями и опытом, широкое участие, всеохватывающий характер и поддержание связи, основанные на поступлении открытых данных со стороны всех участвующих сторон.

IV. Вопросы потенциала в области обеспечения институциональной готовности

60. Центральным элементом общей модели устойчивого развития была названа интеграция политики, которая представляет собой отдельную задачу.

61. Формирование комплексной и слаженной политики в интересах достижения целей устойчивого развития является громадной аналитической, политической, структурной и оперативной задачей, особенно для развивающихся стран. Для ее решения требуется задействование знаний, навыков и данных из множества областей и источников для проведения межсекторального и межвременного анализа сложных вопросов; применение комплексных подходов и инструментов для выявления жизнеспособных вариантов политики, основанных на фактологических данных, которые направляли бы работу по достижению краткосрочных и долгосрочных целей; и увязка одновременно возникающих требований, обусловленных разными целями. Для этого требуется также содействовать достижению широкого политического консенсуса по приоритетным задачам и мерам; мобилизовывать достаточные ресурсы; применять прин-

ципиально новые, гибкие механизмы в области предоставления услуг населению, объединяющие множество различных государственных учреждений и ведомств; следить за достижением прогресса; и определять необходимые коррективы.

62. Учреждениям на всех уровнях, включая правительства, Организацию Объединенных Наций и организации гражданского общества, необходимо будет решить для себя вопрос, как сохранять эффективность и актуальность своей деятельности в таких условиях. Эффективность, жизнестойкость и устойчивость их функционирования будут в конечном счете зависеть от их способности поощрять и поддерживать применение целостных подходов к решению сложных проблем в сложных условиях, с тем чтобы можно было сформировать прочные регулятивные и директивные основы.

Требования к потенциалу

63. Готовность учреждений обеспечивать интеграцию политики в период после 2015 года следует оценивать по тому, насколько учреждение способно усваивать уроки, внедрять новшества и адаптироваться к меняющимся и непредсказуемым внешним условиям, вносить коррективы в проводимый курс, развивать, при необходимости, новые возможности для решения новых проблем, поддерживать межорганизационное взаимодействие и проводить работу по мобилизации ресурсов, объединяющую различные сектора и организации, в интересах осуществления политики и предоставления услуг.

64. Потребуется «перспективное, незамкнутое мышление и многократное обдумывание»¹⁵, где перспективное мышление означает способность воспринимать ранние признаки формирующихся проблем и событий в социальной, экономической, экологической, технологической и политической сферах; понимание того, как такие тенденции могут складываться в правдоподобные варианты будущего развития событий, которые могут повлиять на выполнение мандата и эффективность работы учреждения; и способность формулировать, как и почему такие варианты развития событий потребуют разных наборов стратегий и видов политики. Наличие этой способности позволило бы организациям вырабатывать стратегии и политику, адаптируемые к изменениям внешних условий.

65. «Многократное обдумывание» означает наличие аналитического потенциала, позволяющего решать проблемы и дающего основания усомниться в эффективности проводимой в данный момент политики и в приемлемости существующих целей и стратегий, и возможность пересматривать текущую политику и процессы при изменении внешних условий в целях достижения лучших результатов. Многократное обдумывание означает выход за рамки конкретной политики или программы и постановку вопроса о ее целесообразности при изменении обстоятельств и основано на фактологической информации, полученной с использованием фактических данных, показателей и обратной связи и позволяющей анализировать и выявлять коренные причины наблюдаемых результатов. Для усиления и наращивания этой способности может потребоваться периодическое привлечение новых кадров с имеющимся у них багажом

¹⁵ Neo Boon Siong, “Strategic thinking and dynamic governance”, paper prepared for the first Central Asia Regional Economic Cooperation Institute Executive Leadership Development Program, Singapore, August 2009.

опыта, знаний и взглядов, отличных от тех, которыми обладают существующие работники и руководители.

66. «Незамкнутое мышление» означает способность переступать границы, чтобы обогащаться опытом других, усваивая новые идеи и решения и признавая при этом, что чужие идеи, системы и опыт могут заключать в себе полезные уроки, которые, в случае их приспособления и повторного применения в новых ситуациях, могут дать иные результаты. Незамкнутое мышление предполагает более глубокое понимание того, почему другими учреждениями были применены альтернативные подходы к решению аналогичных вопросов и как присущая им история и обстоятельства повлияли на выбор конкретного вида политики и выработку конкретных программ. Способность к незамкнутому мышлению позволяет учреждениям выходить за рамки привычных сфер и сообществ в целях поиска и внедрения внутри своей организации свежих идей и новшеств, которые позволяли бы ей изменяться и адаптироваться к внешним условиям. Для этого требуется, чтобы руководители были знающими новаторами, которые с излишней легкостью не отвергали бы сходные новые идеи. Для этого требуются также мощные информационные сети и платформы для взаимного обогащения и обмена опытом и знаниями в том, что касается применения испытанных и проверенных подходов, пусть и в других странах, сферах или культурах.

67. Эти способности должны быть воплощены в кадрах, процессах и организационных структурах и находить проявление в институциональных стратегиях и политике. Руководители на всех уровнях управления станут ключевыми проводниками институциональных преобразований, ведущих к появлению новых форм и возможностей функционирования.

68. Согласно теории трансформационного руководства, разработанной Бернардом Бассом, твердый и трансформационный стиль руководства будет иметь особо важное значение в формировании культуры преобразований в организациях. Одна из предпосылок институциональных новаций состоит в том, что люди начинают задаваться постоянными вопросами о том, что ждет их организацию в будущем и что ей необходимо сделать, чтобы быть готовой к будущим изменениям. Руководители могут также создавать политические коалиции на всех уровнях управления, которые — при условии их достаточной долговременности и прочности — могут служить опорой и средством для осуществления институциональных реформ, необходимых для приспособления ко всему спектру возможных вариантов будущего развития событий. Хотя руководители могут стать вдохновителями преобразований, для их дальнейшего развития должны разрабатываться организационные механизмы, стимулирующие, поощряющие и поддерживающие непрерывный процесс адаптации и направляющие работу и поведение руководителей.

Институциональные новации в интересах интеграции политики

69. Институциональные новации станут необходимым условием практического осуществления интеграции политики. Для эффективного решения сложных вопросов и задач в контексте развития на период после 2015 года потребуются новые формы взаимодействия и партнерства. Масштабы институциональной адаптации или преобразований будут зависеть от способностей и характера каждого учреждения, будь то учреждения законодательной, исполни-

тельной или судебной власти или учреждения, занимающиеся оперативной деятельностью. Реформа может потребоваться не во всех учреждениях. При решении этого вопроса следует исходить прежде всего из необходимости поддержания стабильности внутри общества.

70. В общем плане необходимы институциональные механизмы, позволяющие осуществлять процесс принятия решений на более горизонтальной, коллективной, всеобщей и демократической основе, который был бы направлен на решение сложных проблем, охватывающих многочисленные административные сферы и учреждения. Такие механизмы должны содействовать вовлечению всего круга заинтересованных сторон во все этапы процесса формирования политики, и вести работу, охватывающую различные институциональные структуры и направленную на объединение знаний, навыков и ресурсов из различных источников, которая выходит за пределы возможностей и сферы компетенции отдельно взятых организаций.

71. В прошедшие годы появились новые формы управления, направленные на преодоление видимых институциональных пробелов в существующих многосторонних режимах, в частности в сфере регулирования климатических изменений. Отличительной чертой политических условий в области изменения климата является заключение межправительственных договоров, установление стандартов по инициативе гражданского общества, деятельность саморегулирующихся транснациональных корпораций и наличие таких смешанных механизмов управления, как многосторонние партнерства с участием разных заинтересованных сторон. Транснациональные сетевые механизмы управления, особенно в тех случаях, когда они предусматривают многосекторальное взаимодействие между гражданским обществом, правительством и участниками рынка, все чаще используются как средство восполнения видимых регулятивных и имплементационных дефицитов, свойственных многосторонним режимам в области изменения климата, в целях повышения их эффективности и легитимности многочисленных участвующих сторон.

72. Партнерства, сети и сетевые механизмы управления в их различных сочетаниях¹⁶ рассматриваются как новые, более гибкие и горизонтальные способы управления, которые строятся на принципе неиерархического руководства, при котором многочисленные организации или властные и полномочные структуры, формально не подчиненные друг другу, функционируют на взаимосвязанной и взаимозависимой основе, создавая горизонтальные каналы взаимодействия и обмена знаниями. Институциональной скрепой таких сетей могут выступать узы власти, взаимообменные отношения и коалиции, основанные на общих интересах. Успешная работа таких сетей в конечном счете зависит от успешных взаимоотношений между их участниками.

73. Одними из наиболее часто упоминаемых преимуществ сетевой координации являются интенсивное усвоение опыта, более эффективное использование ресурсов, возросшая способность решать сложные проблемы, повышенная конкурентоспособность и более качественное предоставление услуг. С другой стороны, критики утверждают, что использование модели партнерства в качестве имплементационного механизма может привести к выхолащиванию функций государства, что обернется усилением неолиберализма и ускорением при-

¹⁶ Laurence J. O'Toole, Jr., "Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration", *Public Administration Review*, vol. 57, No. 1 (1997).

ватизации системы экологического регулирования. Оно может привести также к усилению влияния деловых кругов, неравенству в распределении властных полномочий, несимметричной представленности заинтересованных сторон, раздробленности системы глобального управления, укреплению элитарной многосторонности и отходу от принципа ответственности государства за производимые общественные блага¹⁷.

74. При разработке эффективных структур управления, которые носили бы более гибкий, горизонтальный, неиерархический и многосторонний характер, необходимо добиваться гармоничного сочетания горизонтального руководства и подотчетности; эффективности и всеобщего охвата; и гибкости и стабильности. Руководящая роль и ответственность правительств станут главным фактором, придающим легитимный характер новым формам управления на любом уровне. В то же время процесс принятия решений мог бы опираться на новые подходы и процессы в области выработки, осуществления и тщательного анализа политики, которые создали бы условия для формирования нового мышления и удовлетворения растущих требований и ожиданий со стороны все более широкого круга заинтересованных сторон.

75. Многостороннее взаимодействие заинтересованных сторон на различных этапах процесса выработки политики: от определения приоритетных задач до формулирования, осуществления и оценки политики, стало бы неотъемлемым компонентом налаживания энергичных, динамичных и многодисциплинарных процессов, которые могут поставить под сомнение существующие представления и расширить границы знаний и практики. Поддержание открытой и эффективной связи, включая использование социально-медийных ресурсов и других информационно-коммуникационных средств, будет иметь важнейшее значение для более глубокого осмысления всеми участвующими сторонами концепции и проблем развития, лежащих в основе целей в области устойчивого развития, а также для уточнения роли и обязанностей заинтересованных сторон в процессе их осуществления.

76. Необходимым условием станет наращивание потенциала государственных органов и национальных заинтересованных сторон в области поддержания взаимодействия в вопросах осуществления целей, предусмотренных программой устойчивого развития, и поддержания взаимодействия друг с другом с опорой на свои конкретные преимущества и сильные стороны. Возможны случаи, когда в ответ на требования новой программы самим государственным учреждениям потребуется перейти на иные, более эффективные методы функционирования. Для того чтобы преодолеть секторальную раздробленность, им необходимо будет работать на более коллективной, всеохватывающей и гласной основе. Для этого может потребоваться изменение норм, правил и положений, регулирующих порядок совместной работы государственных министерств и департаментов, и введение мер, стимулирующих межведомственное сотрудничество, в том числе посредством совместного составления бюджета. В этой связи некоторые страны могут столкнуться с необходимостью укрепления функционирования всех государственных учреждений, в том числе парламентов и органов государственного управления.

¹⁷ Karin Bäckstrand, "Accountability of networked climate governance: the rise of transnational climate partnerships", *Global Environmental Politics*, vol. 8, No. 3 (August 2008).

77. Одной из самых грандиозных задач для большинства стран станет эффективное вовлечение других заинтересованных сторон в процесс решения проблем с использованием уникальных преимуществ, которыми они обладают, в целях повышения значимости этого процесса. Хотя многостороннее взаимодействие и партнерства с участием разных заинтересованных сторон могут содействовать интеграции политики, управление этими процессами может представлять сложность и потребовать твердой руководящей роли правительства, четкой связи и наличия эффективных механизмов, направляющих процесс взаимодействия в такое русло, которое способствовало бы укреплению доверия, повышению ответственности и усилению подотчетности. В некоторых случаях может также возникнуть необходимость принятия новых законодательных положений, разрешающих вовлечение многих заинтересованных сторон в процесс формирования политики.

78. Укрепление потенциала будет иметь важнейшее значение для обеспечения того, чтобы все заинтересованные стороны, особенно гражданское общество и частный сектор, были компетентными, осознавали стоящие перед ними задачи и свой вклад в процесс развития и были наделены надлежащим сочетанием стимулов и чувством причастности к этому процессу. Для осуществления программы развития на период после 2015 года может в конечном счете потребоваться не только проведение институциональных реформ, но и нечто вроде мировоззренческого сдвига внутри учреждений во всех секторах. Этот сдвиг станет возможным только в том случае, если он будет сопровождаться поддержанием надежной связи, проведением агитационно-просветительской работы и вложением средств в укрепление институционального потенциала и потенциала людских ресурсов. Основное внимание в процессе институциональных преобразований и адаптации необходимо будет уделять людям, их ценностям, меняющимся интересам и культурным основам.

V. Пути дальнейшей работы

79. Исходя из вышеприведенной аналитической части, можно сделать следующие выводы:

а) для того чтобы учреждения могли содействовать формированию слаженной и комплексной политики по всем аспектам устойчивого развития на период после 2015 года и осуществлять всеобщую программу такого развития, необходимо будет провести преобразование существующих механизмов и структур управления на всех уровнях;

б) для решения сложных вопросов, связанных с проведением в жизнь программы развития на период после 2015 года, работа учреждений должна будет строиться на принципах многодисциплинарности, всеобщего участия, коллективизма, гласности, постоянной готовности и гибкости, с тем чтобы они могли приспосабливаться к меняющимся обстоятельствам;

с) институциональные новации будут иметь важнейшее значение для претворения в жизнь процесса интеграции политики и должны развиваться в направлении создания более гибких, динамичных, горизонтальных и всеохватывающих механизмов и процессов, которые могут восполнить существующие пробелы в том, что касается представительства, регулирования и практической реализации;

d) ответственность и трансформационный стиль руководства правительств имеют важнейшее значение для приведения в движение процесса институциональных преобразований, устойчивость которого будет зависеть от наличия поддерживающих организационных процессов и структур;

e) новые и эффективные структуры управления должны способствовать многостороннему взаимодействию заинтересованных сторон на различных этапах процесса выработки политики в целях объединения знаний, навыков и ресурсов, необходимых для осуществления политики и предоставления услуг;

f) для того чтобы существующие учреждения могли вести работу внутри и за пределами своих организационных границ, необходимо будет внести изменения в нормы, правила и положения;

g) необходимо будет задействовать институциональный потенциал и потенциал людских ресурсов для обеспечения того, чтобы государственные учреждения эффективно налаживали и поддерживали сложные многоуровневые отношения партнерства с другими заинтересованными сторонами, в том числе с правительственными органами, частным сектором и субъектами гражданского общества, так, чтобы это способствовало укреплению доверия и усилению подотчетности за достигнутые результаты;

h) наращивание потенциала других заинтересованных сторон в области поддержания взаимодействия в вопросах осуществления программы развития на период после 2015 года и поддержания взаимодействия с правительством будет необходимым для обеспечения того, чтобы все партнеры были компетентными и осознавали свои обязанности и вклад в процесс развития. Эти усилия должны дополняться наличием прочной связи, руководящей роли правительства и эффективных механизмов, регулирующих процесс взаимодействия;

i) одна из главных задач сотрудничества в целях развития должна заключаться в наращивании способности учреждений эффективно управлять процессом устойчивого развития. Усилия в этой области могли бы опираться также на процесс обмена знаниями, опытом и вынесенными уроками, который осуществляется по линии таких основных глобальных механизмов, как Форум по сотрудничеству в целях развития под эгидой Экономического и Социального Совета;

j) глобальным институтам предстоит играть более значимую роль в деле наращивания коллективных действий, направленных на восполнение регулятивных и директивных пробелов в области управления процессом устойчивого развития и на формирование всеохватывающих и сбалансированных систем управления;

k) региональным институтам необходимо будет перейти от обмена информацией и знаниями к оказанию поддержки в деле контроля и практической реализации, содействуя повышению региональной слаженности политики в области устойчивого развития;

l) на национальном, глобальном и региональном уровнях потребуются ввести институциональные новации в целях преодоления имеющихся институциональных пробелов по всем аспектам устойчивого развития на всех уровнях управления. Такие глобальные форумы, как Экономический и Социальный Со-

вет и политический форум высокого уровня по вопросам устойчивого развития, могли бы служить платформой для обмена опытом и вынесенными уроками между самыми различными заинтересованными сторонами;

m) необходимо укрепить исследовательскую работу в институциональной сфере в целях более глубокого осмысления того, как ведется работа учреждений по всем аспектам устойчивого развития.
