



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
23 January 2015
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Четырнадцатая сессия

Нью-Йорк, 20–24 апреля 2015 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня*

**Укрепление доверия к правительству для достижения целей
в области устойчивого развития: что необходимо сделать?**

**Пересмотр отношений и сфер ответственности
в поддержку основанного на широком участии
управления и оперативного оказания государственных
услуг, в том числе путем решения поставленных задач
на основе использования электронных средств**

Записка Секретариата

В соответствии с предлагаемой программой работы и повесткой дня четырнадцатой сессии Комитета экспертов по государственному управлению (E/C.16/2015/1) настоящим препровождается документ, озаглавленный «Пересмотр отношений и сфер ответственности в поддержку основанного на широком участии управления и оперативного оказания государственных услуг, в том числе путем решения поставленных задач на основе использования электронных средств». Этот документ был подготовлен Доной Скола, членом Комитета, с учетом результатов обсуждения этого вопроса среди членов межсессионной рабочей группы Комитета по этому вопросу и, в частности, письменных материалов, представленных следующими членами Комитета: Джузеппе Мариа Армения, Ровеной Дж. Бетел, Вальтером Фустом, Анжелитой Грегория-Медель и Палуки Массина. Содержание документа и изложенные в нем мнения отражают позицию автора и рабочей группы и не обязательно соответствуют точке зрения Организации Объединенных Наций.

* E/C.16/2015/1.



**Пересмотр отношений и сфер ответственности
в поддержку основанного на широком участии
управления и оперативного оказания государственных
услуг, в том числе путем решения поставленных задач
на основе использования электронных средств**

Резюме

В настоящем документе рассматриваются отношения и сферы ответственности в поддержку основанного на широком участии управления и оперативного оказания государственных услуг, в том числе путем решения поставленных задач на основе использования информационно-коммуникационных технологий, с тем чтобы укрепить доверие к правительству в контексте достижения целей устойчивого развития. В развитие предыдущей работы Комитета экспертов по государственному управлению над вопросами вовлечения граждан основное внимание в данном документе уделяется различным моделям основанного на широком участии управления, используемых во многих странах, и высказывается мнение о том, что какой-либо единой системы или решения, подходящих для всех, не существует.

В документе привлекается внимание к некоторым ключевым факторам, необходимым для оперативного оказания государственных услуг, включая согласованность политики по горизонтали и вертикали, организацию служебной деятельности, оценку отдачи и децентрализацию. Кроме того, наличие образованных граждан, участвующих в общественных делах, рассматривается в качестве одной из предпосылок эффективно функционирующей демократии, что должно подкрепляться стратегиями, направленными на улучшение гражданского воспитания.

В документе напоминает, что многосторонние процессы могут укрепить демократию за счет расширения возможностей участия для тех, на кого самым непосредственным образом влияют принимаемые решения, особенно на низовом уровне, где люди могут не иметь голоса в процессах управления. В документе высказывается мнение о том, что стратегии укрепления доверия между правительством и гражданами являются идеальным средством воздействия на неформальные институты и развития более инклюзивных процессов.

В заключение в документе подчеркивается важность государственного управления, ориентированного на интересы людей, хорошо осведомленных о своих гражданских правах и обязанностях, и оперативного, децентрализованного оказания государственных услуг компетентными государственными органами. Эти цели рассматриваются в качестве наилучшей основы для укрепления доверия к правительствам в контексте достижения целей устойчивого развития.

I. Введение¹

1. В укреплении мира, ускорении развития и усилении защиты прав человека не может быть никакого прогресса, если не будет доверия к правительству, достигнутого благодаря усилиям соответствующих институтов государственно-административного управления. Первым шагом на пути укрепления доверия к правительству, необходимого для достижения целей устойчивого развития, является налаживание эффективного участия всех заинтересованных сторон. Хотя недавнее движение демократизации и другие тенденции создали возможности для расширения политического участия, некоторые присущие им недостатки по-прежнему отдаляют граждан от эффективного участия в государственных делах. В настоящее время все больше политиков склоняется к тому, что решающее значение имеет выявление препятствий, которые мешают эффективному участию гражданского общества в государственном управлении, и их своевременному устранению. Основные подтемы, рассматриваемые в этом документе, включают пересмотр отношений и сфер ответственности в поддержку основанного на широком участии управления, оперативное оказание государственных услуг, роль гражданского воспитания, многосторонний подход, а также информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) в качестве инструмента и средства оказания качественных государственных услуг.

2. Вопросы, касающиеся непосредственно вовлечения граждан, обсуждались Комитетом экспертов по государственному управлению на его предыдущей сессии. На своей четвертой сессии в 2005 году Комитет рекомендовал государствам-членам выбрать основанные на принципе «сверху вниз» подходы, которые обеспечивают то, что, в конечном счете, сами граждане определяют фундаментальные принципы, основы, качество и эффективность государственного управления своих стран, а это ведет к должному признанию многообразия национальных систем управления (см. E/2005/44, глава III.B, пункт 16). На той же сессии Комитет также подчеркнул важность поощрения участия в государственных делах и выявления эффективного метода оценки и смягчения тенденции снижения доверия к правительству (там же, пункт 18).

3. На своей восьмой сессии в 2009 году Комитет рекомендовал государствам-членам пересмотреть свои организационные механизмы управления и государственно-административной деятельности, структуры, системы и практику и привести их в соответствие с принципами участия гражданского общества, транспарентности и подотчетности, которые являются ключевыми компонентами отношений доверия, играющих, как отмечалось, главную роль в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (см. E/2009/44, глава III, пункт 40). В своих рекомендациях Комитет подчеркнул решающее значение подотчетности для результатов деятельности правительства и рекомендовал государствам-членам укреплять когнитивные способности и расширять возможности своих граждан участвовать в управлении; профессиональный и консультативный потенциал организаций-

¹ Настоящий документ был подготовлен Доной Скола, членом Комитета экспертов по государственному управлению, с учетом результатов обсуждения среди членов межсессионной группы Комитета экспертов. В документе широко используются письменные материалы, предоставленные Джузеппе Мариа Армения, Ровеной Дж. Бетел, Вальтером Фустом, Анжелитой Грегория-Медель и Палуки Массина.

посредников; и способность органов управления и менеджеров государственной службы к приобретению знаний и аналитической деятельности (там же, пункт 41).

4. На своей девятой сессии в 2010 году Комитет настоятельно призвал государства-члены регулярно представлять отчеты о принимаемых ими мерах по урегулированию финансово-экономического кризиса, с тем чтобы граждане могли в полной мере участвовать в смягчении его последствий и обеспечении выхода из него и для восстановления доверия граждан к правительству (см. E/2010/44, глава III, пункт 45). На той же сессии Комитет также рекомендовал Секретариату продолжать работу по определению и подтверждению роли управления информацией и формирования знаний в урегулировании кризисных ситуаций и в процессе развития, уделяя особое внимание формальным и неформальным механизмам публичного управления и вовлечения граждан (там же, пункт 47).

II. Создание и функционирование основанного на широком участии управления

5. Исторический и культурный контекст предопределяет политическую систему, которая в конечном счете будет создана в процессе государственного строительства. Ключевым для любой такой системы является вопрос о том, как лучше организовать власть в данном обществе. В обществах, где преобладает подход «сверху вниз», власть и процесс принятия решений находятся в руках исключительно центрального правительства и элиты, состоящей из влиятельных людей или доминирующей политической партии, в то время как подход «снизу-вверх» характеризуется вовлечением заинтересованных сторон, общинным строительством и функционированием местных органов власти на основе установленных общих правил и практического распределения полномочий. Знание политики и системы управления в той или иной стране позволяет понять, что приводит в движение ее систему оказания услуг и ее архитектуру подотчетности в общинах и на всех уровнях управления.

6. В докладе “World Public Sector Report 2008”² («Доклад о государственном секторе в мире») основанное на широком участии управление определяется как право каждого гражданина на участие в демократическом процессе принятия решений, особенно на уровне местного самоуправления. Участие общественности в настоящее время является широко принятой нормой и стандартом благого управления в интересах устойчивого развития. В результате, вовлечение граждан в качестве средства проведения жизненно важных реформ и обеспечения инклюзивного роста стало одной из часто провозглашаемых целей развития, достойной широкой институциональной поддержки и инвестиций. Наращивание потенциала любого общества для достижения этой цели является важнейшим аспектом темы основанного на широком участии управления³.

² See *World Public Sector Report 2008: People Matter — Civic Engagement in Public Governance* (United Nations publication, Sales No. E.07.II.H.11). Доступно по адресу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028608.pdf>.

³ Angelita Gregorio-Medel, “The role of informal and formal institutions in citizen engagement”, October 2014. Доступно по адресу: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/>

7. Значение основанного на широком участии управления также подчеркивалось на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро, Бразилия, в июне 2012 года, где государства-члены согласились начать процесс разработки набора целей в области устойчивого развития. Задача подготовить предложения по достижению целей устойчивого развития была поручена Рабочей группе открытого состава по целям в области устойчивого развития, состоящей из 30 членов. В своем предложении Рабочая группа открытого состава установила 17 целей и 169 задач. Две из этих целей определяют вовлечение граждан в качестве важнейшего инструмента достижения целей в области устойчивого развития⁴:

- Цель 16: Формирование мирных и инклюзивных обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение всеобщего доступа к правосудию и создание эффективных, подотчетных и общедоступных институтов на всех уровнях
- Цель 17: Укрепление средств реализации поставленных целей и задач и активизация усилий глобального партнерства для обеспечения устойчивого развития

8. В соответствии с задачей 16.7 в рамках предлагаемой цели 16 государствам-членам конкретно предлагается обеспечивать гибкий, всеохватный, широкий и представительный процесс принятия решений на всех уровнях. В соответствии с задачей 16.10 государствам-членам предлагается обеспечивать доступ общественности к информации и защиту основных свобод в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями. Доступ к информации лежит в основе успешного вовлечения граждан. В частности, в контексте многосторонних партнерств в соответствии с задачей 17.17 государствам-членам предлагается поощрять и стимулировать установление эффективных партнерских отношений в государственном секторе, между субъектами государственного и частного секторов и внутри гражданского общества, опираясь на опыт и используя в качестве ресурса стратегии развития партнерских связей. Следует также отметить, что в рамках цели 16 государствам-членам предлагается создавать основанные на широком участии учреждения на всех уровнях.

9. Организация участия на всех уровнях является вкладом в укрепление доверия и уверенности. Различные заинтересованные стороны должны знать, в каких областях они могут участвовать и когда их участие необходимо. Важно также, чтобы граждане понимали, как сформулированы их права на реализацию их собственных инициатив. Кроме того, важно уточнить, кто может выступать с предложениями и как такие процессы формирования мнений организованы на разных уровнях и в разных учреждениях.

10. Зачастую политикам необходимо учитывать взаимосвязь между признанным спросом на участие на местах и укреплением потенциала. Поскольку правительства, которые решили развивать внутренний потенциал вовлечения граждан, приобретают определенные возможности и сталкиваются с опреде-

Documents/Formal-Informal%20Institutions_Citizen%20Engagement_AGregorioMedel.docx.pdf.

⁴ Open Working Group proposal for sustainable development goals. Доступно по адресу: <http://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>.

ленными трудностями, они должны разрабатывать соответствующие планы, например определяя и выполняя новые функции и обеспечивая приобретение навыков, необходимых для выполнения этих функций, а также добиваясь реального учета лицами, принимающими решения, мнений граждан.

11. Какой-либо единой системы или решения, подходящего для всех, не существует. Общества, страны, культуры и люди мира весьма многообразны. Следовательно, во многих странах можно встретить разнообразные модели основанного на широком участии управления. Цель должна состоять не в том, чтобы экспортировать существующие модели или выделить конкретные достижения для похвалы, как если бы обсуждаемые модели являлись участниками конкурса красоты, а в том, чтобы обеспечить доступ к информации и обмениваться знаниями и ноу-хау в отношении таких моделей. Разумеется, Организация Объединенных Наций может сыграть важную роль в создании хранилищ и платформ знаний, а также в налаживании и поощрении контактов между правительствами, учреждениями и экспертными сетями.

III. Оперативное оказание государственных услуг

12. Основная функция механизма государственного управления состоит в выполнении решений правительства и оказании услуг гражданам исходя из потребностей, обязанностей и ответственности. Объем услуг, который зависит от определенных базовых потребностей общества и заинтересованных сторон, может быть обеспечен в рамках законодательства. Доступ, приемлемая стоимость и оперативность оказания услуг являются ключевыми факторами укрепления доверия к правительству. Все эти цели действительны для каждого уровня органов управления, на котором организовано и регулируется оказание государственных услуг. Хорошо осведомленные граждане знают, где можно получить услуги, и ожидают, что эти услуги будут оказаны своевременно и недорого, надежным и предсказуемым образом. В процессе пересмотра отношений и сфер ответственности важно иметь в виду следующий принцип: Не граждане должны служить интересам государственного управления, а государственное управление должно служить интересам граждан.

13. Чтобы успешно реализовать вышеупомянутые цели на практике, механизму государственного управления необходимы хорошо подготовленные и способные государственные служащие, современные инструменты и процессы и мощная инфраструктура. Это представляется достижимым; однако на практике часто возникают проблемы, начиная с отсутствия как правил взаимодействия, так и надлежащих навыков, позволяющих сотрудникам на существующих должностях успешно выполнять свои обязанности. Отсутствие прозрачности в наборе кадров и организации и совершенствовании служебной деятельности зачастую является причиной низкого уровня доверия граждан. Кроме того, привлекательность карьеры в сфере государственного управления в значительной степени зависит от типа предлагаемых окладов и пособий. Поскольку оказание государственных услуг должно представлять собой ориентированную на потребности работу, выполняемую от имени народа, кодекс поведения или этические нормы для государственных служащих будут играть решающую роль в формировании и поддержании доверия к правительству.

14. Поток общественной информации больше не направляется руководством от одного ко многим; в настоящее время информация передается скорее от многих многим и в более интерактивной форме. Поэтому государственным должностным лицам необходимы дополнительная подготовка в области коммуникации и средств массовой информации и достаточные возможности для преодоления этих растущих проблем. Социальные медиа предлагают возможности повышения эффективности коммуникации и требуют создания возможностей для управления высоко интерактивным общением. Эти новые средства массовой информации ведут к переменам, поскольку они требуют большей интерактивности между оказанием услуг и спросом на услуги.

А. Согласованность политики

15. Правительственные структуры, как правило, состоят из министерств и других подразделений подобного рода в соответствии с политическими системами, политическими решениями и соответствующими услугами. В рамках этой системы структура государственного управления дополнительно подразделяется на конкретные управления и более мелкие административные единицы. Структура правительства и институциональные рамки могут либо увеличить, либо уменьшить согласованность политики. Поэтому настоятельно необходимо обратить вспять тенденцию к обособленности правительственных учреждений, когда деятельность дублируется без надлежащей координации и сотрудничества между управлениями и учреждениями. Разрешение таких ситуаций остается серьезной проблемой для многих стран.

16. Когда речь идет о вопросах политики, то также важно проводить различие между горизонтальной и вертикальной согласованностью, в частности на уровне национального правительства. Согласованность требует усилий не только по проведению более эффективной политики, но и по обеспечению того, чтобы правительства стремились оказывать государственные услуги целенаправленно и с меньшими затратами. Согласованность является средством предотвращения политических эксцессов и демонстрации способности политических институтов и органов государственного управления работать вместе, что требует в большей степени сотрудничества, а не координации. Вертикальная согласованность зависит от политических приоритетов и часто является предметом ожесточенных столкновений в борьбе за влияние. Важно иметь наготове четкие правила взаимодействия, чтобы предотвратить искажения процесса и открытые конфликты.

17. Правительства часто меняются после выборов. В этой связи механизм государственного управления в значительной степени должен быть гарантом преемственности и надежности на протяжении определенного времени. Непрерывность работы механизма государственного управления должна восприниматься политиками не как угроза, а как достоинство. Хорошие государственные служащие должны всегда помнить, что они не просто подчиняются воле политиков. Они должны служить интересам народа, а не тех или иных конкретных групп или политических партий. Таким образом, для обеспечения непрерывности оказания качественных государственных услуг чрезвычайно важно добиваться согласованности политики в целях повышения эффективности оказания государственных услуг, особенно в период смены правительства.

В. Организация служебной деятельности и оценка отдачи

18. Стандарты обслуживания и служебной деятельности для всех уровней государственного управления важны как с точки зрения оказания услуг, так и общего управления процессами. Выборочный инструментарий для оценки служебной деятельности на ежегодной основе широко доступен. Применение такого метода имеет смысл в контексте оценки размера вознаграждения и повышения квалификации персонала.

19. Оценку отдачи можно рассматривать в качестве одного из компонентов стратегического контроля, конечной целью которого является выяснение не только того, правильно ли действует администрация, но и того, правильные ли действия она предпринимает. Для оценки отдачи регулярно разрабатываются новые методы. ИКТ предлагают новые инструменты для проведения экспресс-оценок запросов граждан. Оценка выпуска (соотношение «затраты-выпуск») должна быть дополнена оценкой результатов.

20. Хотя независимые средства массовой информации играют важную роль в отслеживании и освещении результатов работы, они подчас могут быть необъективны. Поэтому механизм государственного управления должен быть в состоянии действовать и реагировать. В этой связи не только важно, но и необходимо разработать стратегию, охватывающую вопросы общения со средствами массовой информации и общественностью. Такое общение должно осуществляться целенаправленно, и государственные служащие должны быть соответствующим образом подготовлены.

С. Децентрализация

21. В контексте оперативного оказания услуг и укрепления доверия к правительству уместно провести децентрализацию полномочий между органами государственной власти на центральном, областном и местном уровнях, как это закреплено в конституции, законах и подзаконных актах. Опыт показывает, что чем дальше граждане отодвинуты от процесса принятия политических решений, тем больше усилий необходимо приложить, чтобы информировать и убедить их в выгодах, с которыми связаны с такими решениями. Именно близость тех, кто отвечает на запросы граждан, и серьезное отношение к значимости мнения местного населения для процесса принятия решений, вызывают «добрые чувства» в отношении эффективного участия.

22. В то время как децентрализация, как ожидается, приблизит процесс принятия решений к народу, она также требует повышения ответственности местных органов власти за оказание основных услуг. В то же время растет потребность в наращивании потенциала на местах. Следует укреплять потенциал взаимодействия с гражданами и организациями гражданского общества с целью повышения качества услуг и достижения целей в области устойчивого развития.

23. В последние годы во всем мире наблюдается тенденция к сокращению полномочий центральных органов власти и передаче функций и обязанностей на областной и местный уровни. Однако, компетентность местных органов власти зачастую недостаточна для выполнения передаваемых функций, в результате чего происходит распыление полномочий и обязанностей вместо их

подлинной децентрализации. Когда функции, обязанности и компетенция не увязаны друг с другом, усилия по децентрализации не дают должной отдачи. Во многих случаях можно наблюдать работу гибридной системы, что часто приводит к конфликтам и бесхозяйственности. Такой пересмотр отношений и сфер ответственности может уменьшить, а не укрепить доверие к правительству.

IV. Гражданское воспитание

24. Одним из необходимых условий успешного функционирования демократий является участие образованных граждан в государственных делах. В качестве участников граждане должны знать свои права и демонстрировать приверженность такому выполнению своих обязанностей, чтобы способствовать продвижению интересов общества. Хорошие граждане не являются лишь потребителями государственных услуг и налогоплательщиками. Они несут ответственность за то, насколько хорошо организована общественная жизнь, как решаются проблемы и какие политики избираются в качестве членов парламента и (во многих странах) в качестве глав государств.

25. Без квалифицированных служащих системы государственного управления, которые хорошо обучены и готовы служить, оказание услуг любого рода становится весьма сложной задачей и часто приводит к удручающим и неприятным последствиям для граждан как потребителей. Система государственного управления не может предпринимать какие-либо широкомасштабные акции без поддержки общества, которое приучено к тому, что сотрудничество с администрацией и другими субъектами для оказания государственных услуг является правом, которое также порождает обязанности для всех. Если участие в интересах оказания государственных услуг не воспринимается как «общее благо», то есть постоянный интерес коллективного сознания, то все схемы, которые могут быть разработаны, рискуют оказаться не отвечающими ожиданиям общества в плане устойчивого развития.

26. Степень выполнения этой обязанности в значительной степени зависит от того, как разъясняются и понимаются гражданские права и обязанности и как молодежь готовят к их роли добропорядочных граждан. Вот почему на всех уровнях образования необходимо определить учебные материалы для гражданского воспитания и включить их в обязательные школьные программы. Излишне говорить, что демократические ценности и навыки также познаются в кругу семьи, за обеденным столом, так сказать. Демократия — это диалог. Обучение конструктивному диалогу является инвестицией в гражданское воспитание, как и формирование уважительного отношения к другим людям и их идеям, а также к меньшинствам и их собственным правам, и поощрение заботы о местном общем благе. Расходы на гражданское воспитание являются инвестициями в демократию и функционирование основанного на широком участии управления, дающими высокую отдачу и хорошие результаты.

27. Другой способ расширить права и возможности людей состоит в том, чтобы предоставить им доступ к открытой информации, законам страны и правилам управления. Доступ к публичной информации является ключевым и более важным фактором для расширения прав и возможностей, чем проведение государственных избирательных кампаний. Люди должны быть информирова-

ны о своих перспективах поступления или избрания на государственную службу и о том, как лучше подготовиться для выполнения общественных обязанностей. Тем не менее во многих странах трудно получить доступ к информации о законах и еще труднее претендовать на то или иное право в соответствии с законодательством. Если верховенство закона и его принципы не понимают или им не следуют, то тенденция к нарушению норм или игнорированию законов будет расти. Беззаконие, пренебрежение к нормам и неясные или неправильно применяемые процедуры ведут к нестабильности и срыву оказания услуг, что снижает доверие граждан к власти.

28. Граждане, со своей стороны, должны быть осведомлены не только о своих правах, но и о своих обязанностях. Они должны выступать за совместный подход к оказанию услуг с учетом потребностей. Подходы с использованием электронных и мобильных решений могут повысить оперативность, транспарентность и подотчетность, а также надежность оказания услуг. Новые информационно-коммуникационные технологии предлагают неограниченные возможности, но и требуют четких процессуальных законов в качестве предварительных условий. Они также должны быть безопасными и удобными в использовании и предлагать надежные решения. При принятии необходимых мер роль таких технологий может дополнять гражданское воспитание в плане укреплении доверия к правительству.

Многосторонний подход и инклюзивность

29. В демократических системах управления правительства обладают исполнительной властью, парламенты — законодательной, а судебная система — правом определять юрисдикции и толковать и применять законы. «Общество» может рассматриваться как включающее, в частности, гражданское общество, частный сектор, неправительственные организации, средства массовой информации и научные круги, в том числе исследовательские институты. Многосторонний подход представляет собой как рамки, так и средство взаимодействия, хотя и не средство легитимизации. Многосторонние процессы могут и должны укреплять демократию путем расширения возможностей эффективного участия для тех, кто самым непосредственным образом влияет на решения, особенно на низовом уровне, который столь часто не имеет голоса в этих процессах. Многосторонний подход должен укреплять демократию, гарантируя, что принимаемые решения отражают и учитывают местные проблемы и обеспокоенность самого широкого круга групп, которые сталкиваются с последствиями выполнения этих решений. Он также должен укреплять демократию, делая демократические процессы более гибкими и восприимчивыми и способными адаптироваться к изменениям в условиях, обстоятельствах, технологиях и составе затронутых групп населения⁵.

30. Взаимодействие между заинтересованными сторонами, включая то, как организовано это взаимодействие, имеет важное значение, поскольку помогает по сути сформировать социальный капитал страны. Однако зачастую заинтересованные стороны сталкиваются с проблемой понимания интересов и средств

⁵ Michael Gurstein, “In defence of multistakeholder processes”, Gurstein’s Community Informatics, online blog entry, posted on 21 March 2013. Доступно по адресу <https://gurstein.wordpress.com/2013/03/21/in-defense-of-multistakeholder-processes/>.

функционирования, а также языков друг друга. Легче говорить о многостороннем диалоге, чем его успешно вести. Характер базовых правил должен быть ясен всем, чтобы гарантировать взаимное уважение и понимание проблем друг друга, а также готовность к компромиссу ради поиска работоспособных решений. Характер процесса подготовки правительственных решений на всех уровнях является ключевым фактором, определяющим инклюзивность и участие. На местном уровне, где стороны обычно лучше знают друг друга и где близость способствует пониманию проблем друг друга, решения могут приниматься быстрее, чем на других уровнях. Проблема в этой связи зачастую заключается в отсутствии взаимного доверия, и именно поэтому существенное значение имеет инклюзивность при применении многостороннего подхода, а также правильный выбор посредника при принятии вышеупомянутых мер.

Формальные и неформальные институты

31. Формальные и неформальные институты взаимодействуют в контексте определения целей и результатов развития. Формальные (государственные) институты включают такие структуры, как законодательные и судебные органы, государственные службы и полиция. Согласно Дугласу С. Норту, такие институты состоят из «формальных правил (конституций, законов, права собственности)», а также «неформальных ограничений (санкций, запретов, обычаев, традиций, кодексов поведения)»⁶. Другими словами, различие определяется правилами, утверждаемыми и претворяемыми в жизнь государством, в отличие от тех, которые утверждаются и претворяются в жизнь другими органами, такими как религиозные группы и профсоюзы. Тем не менее эксперты иногда называют неформальные/формальные государственные институты организациями. По словам Смита (см. сноску 6 ниже): «Хелмке и Левицкий усматривают различия между «институтами как нормами и правилами» и «институтами как организациями» (стр. 3 англ. текста)». Что касается организаций, то различие проводится «между неформальными государственными институтами, которые создаются на основе статута (утверждаемого органами государственной власти), и теми, которые возникают более органично внутри общины» (там же). Этот вопрос является очень сложным, особенно с точки зрения сбалансированности разработки политики и программ. Поскольку контекстный анализ имеет решающее значение при определении приоритетов для обеспечения последовательной аппроксимации лучших результатов, необходимо более четко понимать сложное взаимодействие между этими двумя видами институтов. Последние обсуждения указывают на то, что жесткое разграничение между ними не помогает делу и часто приводит к ошибочным и запутанным результатам анализа и, тем самым, к постановке целей без достаточной информации.

⁶ См. Graham Smith, Centre for the Study of Democracy, University of Westminster, “Options for participatory decision-making for the post-2015 development agenda”, paper commissioned for the United Nations Expert Group Meeting on formal/informal institutions for citizen engagement for implementing the post-2015 development agenda, October 2014. Доступно по адресу <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN93599.pdf>. См. также Douglass C. North, “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, No. 1 (winter 1991), pp. 97-112.

32. Взаимодействие регулируется набором формальных институтов (контрактов, полномочий) и набором неформальных институтов (норм, процедур), которые тесно переплетены. Тем не менее неформальные институты чаще рассматриваются как внешние силы, ведущие к изменению в выгодах, извлекаемых из использования альтернативных формальных структур, а формальные институты в конечном счете рассматриваются как простые заменители элементов, регулирующих неформальное взаимодействие.

33. Проведение различий между формальными и неформальными институтами может быть весьма информативным занятием. Институты обоих видов играют свою роль, особенно в решении заведомо сложных проблем: формальные институты обеспечивают жесткое исполнение, в то время как неформальные институты используют такие подходы к обеспечению исполнения, которые уходят корнями в местные обычаи и традиции и основываются на них. Один интересный вопрос, который может послужить основой для понимания взаимосвязи между формальными и неформальными институтами, сводится к тому, когда и как формальные институты поддерживают или подрывают вклад неформальных институтов и как участие некоторых неформальных институтов может привести к нарушению иерархии, тем самым потребует от лиц, принимающих решения, введения ограничений на границах формальных организаций.

34. Неформальные институты могут работать в синергии с формальными институтами. Они могут улучшить оказание государственных услуг; облегчить переход к более инклюзивной системе управления; и содействовать социальному примирению в конфликтных ситуациях. Однако в других случаях они могут конкурировать с формальными институтами, особенно в случае патронажных сетей. Работа с неформальными участниками означает, по меньшей мере, признание их роли. Кроме того, важно вступать с ними в диалог в целях обеспечения инклюзивных прав.

35. Правительство благодаря своим возможностям, вытекающим из его властных полномочий, может влиять на неформальные институты. Однако та роль, которую правительство может сыграть в изменении неформальных институтов, весьма ограничена. Создание демократии за счет усилий государства может оказывать важное положительное влияние на то, что касается возможностей для реформы неформальных институтов. Тем не менее одной лишь официальной демократии зачастую недостаточно, поскольку влияние правительства на семейную жизнь остается ограниченным и может вообще отсутствовать, особенно в сельской местности. Практика патронажа может отражать широко распространенные культурные представления о благом и легитимном управлении. Неофициальные отношения, которые играют доминирующую роль в системе политического блага, могут объединяться с официальной бюрократией так, что представления о благом управлении, опирающиеся на западные представления о демократии, окажутся существенно подорванными.

36. Укрепление доверия между формальными и неформальными институтами, в частности между правительством и гражданами, является наилучшим средством воздействия на неформальные институты и содействия становления более инклюзивных процессов. Кроме того, ключом к укреплению доверия является предотвращение конкуренции между формальными и неформальными институтами. Вместо того чтобы делать упор на основанных на правилах ре-

формах, политики должны рассмотреть возможность использования стратегий косвенного воздействия на местных субъектов. Важно понимать условия, в которых они могут быть с пользой связаны между собой.

37. Вопросы доверия, политики и институтов взаимосвязаны и перекрывают друг друга. Они представляют собой факторы, которые следует учитывать при реализации повестки дня на период после Целей развития тысячелетия. Многие социологи признают важность элемента доверия в налаживании хороших социальных отношений между людьми и обществом и в снижении транзакционных издержек. Неформальные институциональные факторы и современные факторы могут гармонично и творчески сочетаться для решения проблемы роста и устойчивого развития в период после Целей развития тысячелетия. Благодаря интеграции они могут не только сосуществовать и поддерживать друг друга, но и способствовать созданию инновационных и эффективных институтов и систем. Несмотря на падение общественного доверия к правительствам, правительство, основанное на демократических идеалах, остается системой, которую предпочитают граждане. Поскольку для устойчивости развития необходима стабильная демократия, демократические процессы, ориентированные на развитие, могут быть предусмотрены и организационно закреплены на местном уровне.

VI. Информационно-коммуникационные технологии как инструмент и средство оказания качественных государственных услуг

39. Развивающимся странам рекомендуется активизировать усилия по обеспечению приемлемого по цене доступа к эффективным технологиям и системам поддержки. Такие действия должны повлечь за собой поддержку, а также адаптацию этих технологий к конкретным условиям жизни людей, которым предназначены эти услуги. Обеспечение того, чтобы они соответствовали конкретным национальным и местным потребностям и условиям, будет способствовать всестороннему участию местных субъектов в официальных государственных процессах. Хотя технологии, особенно информационные технологии, могут создать условия для более эффективного и оперативного взаимодействия с людьми, простых решений не существует.

40. Правительства должны разработать эффективную политику, призванную охватить сферу электронного правительства и мобильных приложений и установить соответствующие приоритеты. Если правительства этого не делают, они в конечном итоге рискуют остаться с самыми разными политическими подходами и резким ростом расходов, не обретя в то же время уверенности и не собрав данных, необходимых для выработки правильного направления действий. Проблема обычно заключается в том, что члены правительства или высшие руководители могут быть не знакомы с техническими возможностями и соответствующими решениями. Продуманность политики и использования инструментов зависит от правильного сочетания подходов по принципу «сверху вниз» и «снизу вверх». Регулярные оценки помогут предотвратить появление сильной односторонней зависимости от поставщиков, что ведет к неконтролируемому росту затрат. Государственные закупки должны проводиться на транспа-

рентной основе с хорошо продуманным кругом ведения и соответствующими критериями отбора.

41. Отрасль ИКТ, как правило, разрабатывает продукцию, имеющую короткий жизненный цикл. Пользователи имеют открытые списки пожеланий, соблазняясь решениями, которые выходят далеко за рамки их нужд или их финансовых возможностей. Поэтому проекты в области ИКТ следует тщательно планировать; кроме того, следует провести тщательный анализ потребностей. Следует не только подчеркивать важность электронных средств в решении ряда проблем, но и убедиться в том, что предлагаемые решения можно внедрить и использовать в различных контекстах в государствах-членах. Также важно учитывать проблему тех угроз, которые электронные решения могут представлять для суверенитета, особенно малых развивающихся государств и наименее развитых стран.

42. Однако, поскольку правительства весьма часто ограничены во времени, они используют онлайн-службы. Ведению учетной документации не всегда уделяется то внимание, которого оно заслуживает, а вопрос транспарентности подчас игнорируется. Администрация может быть не склонна проводить обзор рабочих процессов и процессуальных законов, опасаясь, что ей придется отказаться от свободы интерпретации в каждом конкретном случае. Процедуры, которые тщательно продуманы, дают немедленный эффект в плане повышения подотчетности и сокращения возможностей для коррупции и/или раздачи льгот.

43. Кроме того, в течение последнего десятилетия все большее число граждан во всем мире требует, чтобы их основополагающее право на участие в разработке политики и ее реализации было признано и чтобы их правительства стали более транспарентными и подотчетными. В знак признания этих прав граждан правительства стран мира поддерживали концепцию открытого правительства, в том числе ее три основных элемента — транспарентность, участие и сотрудничество.

44. Для создания и функционирования открытого правительства требуются открытые данные. Открытые данные и открытое правительство вместе могут играть важную роль в благом управлении, закладывая основы для новых отношений между государством и гражданами, когда все заинтересованные стороны работают вместе на общее благо общества. В основе понятия *открытых данных* лежит принцип доступности информации и данных для всех без каких-либо ограничений в плане ознакомления, повторного использования и перераспределения⁷. Если огромное количество информации, производимой государственными органами в виде документов и данных, доступно в соответствии с принципами, касающимися открытых данных, тогда они могут быть отнесены к данным открытого правительства.

45. В рамках дискуссии о данных открытого правительства растет интерес к роли технологий в вовлечении граждан. Однако в проектах в области ИКТ во-

⁷ Отдел государственного управления и управления развитием Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата, «Руководящие принципы открытости государственных данных для целей вовлечения граждан» (ST/ESA/PAD/SER.E/177), 2013 год.

прос о хранении и использовании данных зачастую упускается из виду. Граждане хотят знать, защищены ли их личные данные от злоупотреблений, поскольку, несмотря на огромные преимущества, связанные с открытыми публичными данными, также существуют потенциальные негативные стороны и риски. Некоторые из рисков относятся к вопросам, связанным с частной жизнью и данными, которые могут быть персонифицированы и неправомерно использованы в ущерб лицам, сообществам и социальным группам. Поскольку эти риски серьезны, процесс публикации таких данных требует тщательного планирования. Что касается больших объемов данных, то по той же причине число вопросов, поднимаемых в настоящее время, превышает число имеющихся ответов. Хотя анализ больших объемов данных открывает новые возможности с точки зрения качества принятия государственных решений, на вопросы, связанные с использованием данных, конфиденциальностью и безопасностью, органам государственного управления ответить трудно; и правительства могут столкнуться с новыми обязанностями в связи с ответственностью перед своими гражданами.

46. ИКТ уже позволили сообществу по вопросам развития добиться значительного прогресса и могут обеспечить возможности для ускорения достижения цели устойчивого развития в ближайшие годы. Однако не менее важен вопрос безопасности ИКТ и кибербезопасности во всех ее формах (включая безопасность, среди прочего, граждан, правительств, предпринимателей и научных кругов), появившийся в последние годы. В основе этого вопроса лежит необходимость для международного сообщества обеспечить, чтобы те, кто вступает в онлайн-мир, чувствовали себя в безопасности и испытывали полное доверие к цифровому миру. Дискуссии на эту деликатную тему требуют целостного, скоординированного подхода, основанного на принципах, в которых заинтересована система Организации Объединенных Наций, таких как верховенство права, мир и безопасность, устойчивое развитие, управление, права человека и уменьшение опасности бедствий. Улучшение взаимопонимания между государствами-членами имеет важное значение для налаживания более тесного сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами.

47. Чтобы укрепить доверие и повысить безопасность цифрового мира, как государственные органы, так и частный сектор должны наращивать потенциальные возможности и эффективно сотрудничать. Частный сектор находится под перекрестным огнем не только в связи с множеством конфликтов в вопросах национальной безопасности, но и потому, что именно компании и другие негосударственные организации, как правило, играют решающую роль в прекращении последствий киберконфликтов. Негосударственные субъекты, как правило, обладают необходимой гибкостью, предметным опытом и способностью надежно защитить киберпространство. С другой стороны, частный сектор также уязвим к угрозам цифрового мира. Он сталкивается с такими киберрисками, как потеря или кража конфиденциальной информации, ущерб репутации и прямые потери в результате злоумышленных действий.

VII. Заключение

48. Что касается укрепления доверия к правительству, то основанное на широком участии управление — или право граждан на участие в демократических процессах принятия решений — требует ориентированного на граждан госу-

дарственного управления, а также граждан, хорошо осведомленных о своих гражданских правах и обязанностях. Государственные услуги, оперативно оказываемые компетентными государственными органами на основе последовательно проводимой политики, направленной на получение результатов и децентрализованной до уровня, близкого к гражданам, могут существенно способствовать укреплению доверия к правительству. Гражданское воспитание, которое является одной из предпосылок для эффективно функционирующей демократии, расширяет права и возможности граждан и может дополнительно укрепить доверие к власти. Многосторонние подходы и инклюзивность, а также неформальные институты могут помочь в пересмотре отношений и сфер ответственности в поддержку основанного на широком участии управления. Наконец, ИКТ как инструмент и средство обеспечения электронных решений, данных открытого правительства и кибербезопасности также могут способствовать укреплению доверия между государством и негосударственными субъектами. Повышение доверия к правительству позволит государствам-членам более эффективно добиваться достижения целей устойчивого развития.
