



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General

19 January 2016

Russian

Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Пятнадцатая сессия

18–22 апреля 2016 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**От обязательств к результатам: реформирование
государственных учреждений в целях содействия
всеохватной разработке и интеграции политики
в деле осуществления и контроля за осуществлением
целей в области устойчивого развития**

**Всеохватная разработка и интеграция политики в деле
осуществления и контроля за осуществлением целей
в области устойчивого развития**

Записка Секретариата

В соответствии с положениями предварительной аннотированной повестки дня пятнадцатой сессии Комитета экспертов по государственному управлению (см. E/C.16/2016/1) настоящим препровождается документ под названием «Всеохватная разработка и интеграция политики в деле осуществления и контроля за осуществлением целей в области устойчивого развития», который был подготовлен членом Комитета экспертов по государственному управлению Маргарет Сэйнер при участии членов Комитета Мередит Эдвардс и Ровены Бетель. Содержание записки и изложенные в ней мнения отражают позицию автора и не обязательно соответствуют точке зрения Организации Объединенных Наций.

* E/C.16/2016/1.



Всеохватная разработка и интеграция политики в деле осуществления и контроля за осуществлением целей в области устойчивого развития

Резюме

Способность эффективно функционировать в процессе интеграции является одним из важнейших факторов успеха при осуществлении целей в области устойчивого развития; она также имеет принципиально важное значение для выполнения обещания о том, что никто не будет забыт. Автор документа отмечает, что навыки разработки политики в большинстве случаев остаются незамеченными широкой общественностью, а несогласованность политики зачастую лежит в основе представления граждан о проблемах и противоречиях в подходе правительства, будь то с точки зрения услуг, которые непосредственно затрагивают их, или в более широкой области разработки политики и принятия решений.

Трудности могут возникать в ходе самого процесса разработки политики, начиная с определения проблем до определения приоритетности и оценки воздействия предлагаемой политики. Дополнительные трудности могут возникать при решении вопросов интеграции по вертикали на разных уровнях государственного управления на основе глубоких знаний о какой-либо конкретной теме; трудности также могут возникнуть в ходе горизонтальной интеграции при рассмотрении вопросов на уровне всей системы государственного управления, на разных уровнях государственного управления или на международном уровне.

Настоящий документ подготовлен с учетом предыдущей работы Комитета по этому вопросу, и в нем содержится напоминание о том, что для решения задач, связанных с взаимосвязанными аспектами устойчивого развития, необходим новый подход. Он подготовлен с использованием материалов научных кругов и специалистов-практиков в целях активизации обсуждения и анализа эффективности существующих подходов к разработке политики и того, насколько они соответствуют задаче осуществления целей в области устойчивого развития. Выводы, взятые из всех этих источников, являются взаимосогласованными; вместе с тем может различаться расстановка акцентов.

I. Введение

1. В своих докладах Комитет экспертов по государственному управлению неоднократно упоминал о задачах, касающихся разработки политики и интеграции политики, в частности, на своей четырнадцатой сессии, на которой этот вопрос подробно обсуждался (см. E/2015/44, глава III.B, раздел 3). Осознание важности интеграции политики и ее преимуществ росло одновременно с углублением понимания последствий глобализации и взаимозависимости стран и обществ. Как и в случае любого меняющегося процесса, были выявлены и недостатки и пробелы, а также различия в подходах и желаемых целях.

2. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (см. резолюцию 70/1 Генеральной Ассамблеи) беспрецедентно определены согласованные всеми государствами-членами цели, долгосрочность которых превышает конкурирующих политических взглядов и которые касаются всех. В ней цели в области устойчивого развития определяются как комплексное и неделимое целое, официально признается необходимость выйти за рамки разработки политики по отдельным направлениям и секторам и содержится призыв к принятию мер с учетом взаимозависимости целей и международных подходов. Способность эффективно функционировать в процессе интеграции является одним из важнейших факторов успеха при осуществлении целей, а также имеет принципиально важное значение для выполнения обещания о том, что никто не будет оставлен без внимания.

3. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года также признается право государств-членов на разработку своей политики. Каждая страна будет определять собственные приоритетные задачи и принимать собственные решения о том, в каких областях принимать меры и как распределять ресурсы. Задача заключается в том, чтобы осуществить переход, даже трансформацию, от текущего состояния, каким бы оно ни было, к желаемому состоянию, предусмотренному в целях. Некоторые страны сочтут, что они близки к достижению этих целей. В других странах, возможно, сочтут, что они далеки от достижения этих целей, в то время как в некоторых странах, возможно, не будет четкого представления об их перспективах в плане достижения этих целей. Все вышеперечисленное — это представления и/или предположения, которые будут оставаться таковыми до тех пор, пока не будут согласованы и реально доступны базовые данные, позволяющие странам говорить на одном языке.

II. Понятия и терминология, касающиеся разработки политики

4. Термин «политика», хотя и не повсеместно, но широко используется во многих странах, и понимание термина «разработка политики» на практике значительно варьируется. Политика может толковаться как выбор, которое делает правительство, или решения, которые оно принимает, и именно в этом смысле этот термин используется в настоящем документе. Вопросы политики и управления неразрывно связаны между собой, поскольку подотчетность за распределение и использование ресурсов, а также воздействие и эффективность решений, принятых правительствами, являются основой ответственного отноше-

ния органов государственного управления к расходованию государственных средств и доверию граждан.

5. Вместе с тем эта связь существует не всегда: на решения, которые принимают органы государственного управления, может влиять целый ряд факторов, некоторые из которых рассматриваются в настоящем документе. Не все решения принимаются на прозрачной основе и/или на основе рационального анализа имеющихся данных: решения в отношении приоритетных задач, выбора вариантов и т.п. могут приниматься на основе неподходящей информации, неправильного понимания вопроса и/или быть следствием зашоренности или, в худшем случае, предвзятости и защиты собственных интересов. Помимо того что эффективная разработка и интеграция политики являются одним из аспектов эффективного управления, они могут способствовать принятию решений, эффективных с точки зрения затрат, предотвращению коррупции и обеспечению транспарентности в деятельности правительства.

6. Посредством развития навыков и методологии в области политики органы государственного управления могут снизить риск возникновения дорогостоящих неудач, нежелательных последствий и недовольства общественности. Вероятно, какая-то степень риска будет оставаться всегда, но эффективная разработка и интеграция политики может предотвратить целый ряд негативных последствий. В современном мире этот процесс означает эффективное решение вопросов на международном, национальном и местном уровнях.

На пути к достижению общего понимания

7. Различные авторы, организации и государства-члены создали свою терминологию, касающуюся процесса формирования политики. В число них входят такие термины, как «межправительственная работа», «горизонтальная разработка политики», «координация политики», «интеграция политики» и «согласованность политики»; последний термин, возможно, чаще используется в международном контексте и, как правило, означает сближение национальной политики разных стран, например, в отношении глобальных проблем, таких как изменение климата и морские вопросы. Вместе с тем существует понимание, что интеграция политики прежде всего предусматривает обеспечение согласованности национальной и местной политики и между ними.

8. В своих работах исследователи дают определения различных используемых терминов. Например, Мейерс и Стед (2004:1)¹ дают такое определение интеграции политики: «Интеграция политики означает рассмотрение сквозных вопросов в процессе формирования политики, выходящее за рамки традиционных областей политики, которые, как правило, не соответствуют институциональным обязанностям отдельных ведомств». В число других схожих терминов входят такие термины, как «согласованность политики», «формирование политики по сквозным вопросам», «целостность правительства», «объединенное правительство» и «координация политики».

¹ Evert Meijers and Dominic Stead, "Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review", Доклад, представленный на Берлинской конференции по человеческому измерению глобального изменения состояния окружающей среды, Берлин, 3 и 4 декабря 2004 года.

9. Интеграция процесса формирования политики означает «горизонтальную секторальную интеграцию (между различными ведомствами и/или специалистами органов государственной власти) и вертикальную межправительственную интеграцию процесса формирования политики (между органами государственной власти различных уровней) или сочетание этих двух видов интеграции». Мейерс и Сед проводят различие между сотрудничеством, координацией, взаимодействием и интеграцией.

10. С точки зрения специалистов-практиков интеграция политики означает изменение более фундаментального характера, чем просто обмен информацией по вопросам политики и анализ предложений на всех уровнях государственной власти, с тем чтобы избежать потенциальных конфликтов. Для тех, кто имеет практический опыт в деле достижения интеграции и/или согласованности, интеграция политики означает процесс совместной работы, что значительно отличается от того, что можно назвать традиционным формированием политики.

Важность процесса

11. Специалисты-практики выяснили, что жизненно важное значение для достижения успеха имеет как согласование четких целей и ожидаемых результатов, так и общее понимание и приверженность процессу интеграции, а также стремление разработать взаимодополняющие стратегические меры. На ранних этапах усилия, направленные на выход за рамки координации и достижение интеграции, как правило, были основаны на опыте повышения качества обслуживания клиентов, поскольку оценка услуг с точки зрения клиентов позволяла выявить противоречия и проблемные области в политике. Местные органы власти часто из собственного опыта знают, что такое плохо продуманная политика, поскольку именно при реализации политики на местном уровне начинают появляться проблемы.

12. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года учтена такая необходимость разработки нового подхода к процессу, поскольку в нее включены цели, касающиеся как политики, так и процесса. В ней признается, что детали проведения соответствующей деятельности еще предстоит уточнить, но приводятся четкие параметры, подобные параметрам целей в области устойчивого развития в задачах 17.13–17.15, пункте 63 и разделе, посвященном последующей деятельности и обзору.

13. Термин «политика», как правило, предусматривает инициативный подход, то есть означает осознанный выбор или желаемый результат. Это может относиться к желаемому конечному результату или средствам, избранным для достижения этого результата. Выбор вариантов и принятие соответствующих решений могут осуществляться после длительного периода изучения вопроса, проведения консультаций и сравнения различных вариантов или в течение минут или дней в случае кризиса или неожиданного события. Политические решения, принятые второпях без предварительного анализа и на основе неполной информации, могут повлечь за собой более серьезные непредвиденные негативные последствия.

14. Еще одна трудность заключается в том, что выбор вариантов и решения отдельных ведомств могут противоречить друг другу или в сочетании друг с другом приводить к непредусмотренным результатам. В обществе может сложиться впечатление, что эта новая и с его точки зрения несогласованная поли-

тика направлена на создание путаницы и неопределенности или намеренное ущемление интересов одной из групп общества, как, например, в случае препятствий, с которыми сталкиваются безработные молодые люди, ищущие работу. На самом деле, возможно, речь просто идет об отсутствии координации принятия политических решений и изучения конкретной проблемы в целом с различных точек зрения, то есть об упущении, а не тайном сговоре.

Интеграция и эффективное управление

15. Политика — это выбор, это решения. Политика может быть инициативной и решительной. Но она также может колебаться в зависимости от обстоятельств, событий, мнений и ценностей или даже просто опираться на идеологию правительства, находящегося у власти в данный момент. Подобный выбор, особенно когда он связан с выделением ресурсов, влечет за собой последствия для общества, и поэтому столь важен демократический процесс. Кроме того, мнение общества может учитываться в различной степени, и для принятия решений на национальном и местном уровнях могут использоваться разные системы.

16. Самоопределение тех, кто обладает властью, регулируется национальными и международными правом и принятыми правилами. Пользу от обеспечения эффективности процесса разработки своей политики, т.е. определения приоритетов и принятия решений на основе реалистичных информации и анализа, с тем чтобы, если не преодолеть окончательно, то по меньшей мере сгладить политические затруднения, могут извлечь все страны. Благодаря этому не только извлекается польза для страны, но и закладывается прочная основа для взаимодействия с другими странами в рамках процесса интеграции. Есть основания полагать, что уверенность в способности каждой страны выполнить свои обязательства способствует реализации международной политики и заключению соглашений путем переговоров.

Типы интеграции

17. Сейчас мы понимаем, что проблемы на уровне политики, которые следует преодолеть, не являются четкими, упорядоченными группами, не нарушающими организационные структуры и границы между ними. Скорее всего, так было всегда, но до начала глобализации представлялось более или менее возможным распределить проблемы по достаточно четким категориям.

18. С конца 1990-х годов мы говорим о комплексных проблемах, имея в виду взаимосвязанный характер многих политических затруднений как в тематическом, так и в географическом плане. Внутри страны могут иметься взаимосвязи, например, между политикой, касающейся молодежи, образования, занятости, жилья, преступности, производительности труда и гендерных вопросов, и все это в целом может привести к возникновению международных проблем, таких как миграция.

19. Хотя теоретически многие понимают взаимосвязь между такими трудностями, преобразовать это понимание в процесс фактической разработки политики оказывается непросто. Во многих странах по-прежнему задействованы организационные процессы и структуры, благодаря которым укрепляется секторальный подход. Использование одних и тех же сведений всеми государственными органами и обмен информацией между ними не является повсе-

местной практикой. Интеграция политики может быть вертикальной или горизонтальной.

20. Вертикальная интеграция может включать глубокий анализ и фактические знания определенного сектора, такого как сельское хозяйство или образование, или определенной тематики, такой как наркомания или налогообложение. Кроме того, имеет место вертикальная интеграция механизмов осуществления, таких как уровни государственного управления или внешние подрядчики, благодаря которой обеспечивается плановое осуществление политики по всем задействованным каналам. Например, центральное министерство может играть ведущую роль в процессе разработки политики, но заниматься ее осуществлением будут региональные или местные органы власти или третьи стороны, такие как организации частного сектора или добровольцы.

21. Горизонтальные связи возникают между связанными между собой секторами, например между здравоохранением и сельским хозяйством или между образованием и занятостью. Кроме того, они возникают в контексте тематических проблем, таких как преступность среди молодежи или младенческая смертность. В последние годы именно все более четкое понимание важности подобных горизонтальных связей заставило обратить особое внимание на сотрудничество между различными государственными органами и на подход, основанный на привлечении многих заинтересованных сторон; таким образом, в настоящее время считается, что такие связи простираются дальше, чем это кажется на первый взгляд. Так, в то время как ранее рост преступности среди молодежи могли связать с безработицей, в настоящее время могут рассматривать его связь с образованием, жилищными условиями, охраной общественного порядка и практикой вынесения приговоров, а также, возможно, дискриминацией, воспитанием и здравоохранением.

22. По мере того как международные право, соглашения и конвенции оказывают воздействие на национальную политику, вертикальная и горизонтальная интеграция политики во все большей степени приобретает глобальный характер.

III. Современные подходы к разработке политики

Принятие решений

23. В мире механизмы принятия решений являются разными по разным причинам, к которым относятся различие обстоятельств, культур, конституций и кризисов. Даже в давно устоявшихся системах может возникнуть напряженность в отношениях между государственными органами, зачастую затрагивающая несколько секторов. Эта напряженность может быть также вызвана расхождениями в профессиональной и научной областях, в отношении политических целей и между различными географическими образованиями, даже тогда, когда субъекты, например страны, относятся к одной торговой группе или экономической зоне.

24. В течение приблизительно 20 последних лет многие страны перешли к использованию такого подхода к стратегическому планированию, который, если придерживаться его в полной мере, включает формирование четкого видения будущего, глубокого понимания положения дел в настоящем, ограничений

и необходимых улучшений или решающих факторов достижения успеха для реализации этого видения. Для того чтобы начать планирование в целях достижения желаемого положения дел в будущем, крайне важно добиться достаточно точного понимания положения дел в настоящем не только на международном уровне, но и на национальном и местном уровне; в этом случае предлагаемая политика опирается на факты, а не на предположения.

25. Надлежащие меры могут приниматься только тогда, когда имеется подлинное и реалистичное понимание возможностей и положения дел в настоящем. Для этого необходимы надежные, актуальные данные и возможности их анализировать и истолковывать. Чтобы предлагаемая политика не опиралась на неподтвержденные научные или статистические данные, крайне важно располагать возможностями обеспечить качество исследований и данных.

26. Разумеется, у избранных представителей или политических деятелей, принимающих решения, зачастую имеются свои собственные идеи и предложения, и эти люди могут быть избранными на определенной платформе. Эта платформа может формироваться на основе ценностей, которые отстаивают длительное время, или в связи с непосредственной насущной проблемой, возможно, имеющей решающее значение для избирателей. Если то решение, которое они предпочитают, является надежным, поскольку было принято в рамках заслуживающего доверия политического процесса, то оно должно выдерживать критическую проверку.

Решение проблем

27. Ключевой составляющей политического процесса является решение проблем. Оно требует ясного понимания истинного характера проблем, определения оптимальных методов их решения или по меньшей мере смягчения неблагоприятных последствий их появления, а также принятия мер в этих целях. Поэтому политика становится политикой только тогда, когда начинается процесс ее осуществления. Принятие законодательных актов может быть необходимым шагом, однако «политика» осуществляется успешно только в случае эффективного решения проблем.

28. После того как проблема выявлена, государство, как правило, может или проигнорировать ее, или прямо вмешаться в ситуацию, или подтолкнуть других (т.е. рынки) к тому, чтобы они занимались ее решением. «Ничего не предпринимать» — это одно из политических решений. Когда принимается решение вмешаться в ситуацию, как правило, предпочитают прежде всего регулирование на основе принуждения или штрафов и стимулов, или влияния на мнение людей, как, например, в рамках проведения в обществе кампаний по борьбе с курением. В ряде случаев будет применяться одновременно все три указанных подхода. Признание важности изменения реакции людей привело к разработке в последние годы теории так называемой «поведенческой экономики», хотя многие ученые, занимающиеся исследованием поведения, заявляют, что формирование предлагаемой политики исходя из предположения о рациональности субъектов всегда было неверным. Разработка поведенческой эконо-

мики² и совершенствование понимания поведения людей являются важным аспектом разработки политики.

29. Политика должна быть осуществимой, а нормы регулирования — выполнимыми; многие страны также склонны анализировать отдачу от осуществления предлагаемой политики с учетом издержек, будь то финансовые затраты или потенциальный ущерб для делового сектора, окружающей среды или определенных групп населения^{3,4}.

30. Может показаться, что эти размышления являются чрезмерным упрощением или заявлением очевидного, однако слишком часто политика осуществляется на основе законодательных или иных актов (возможно, принятых в ответ на политический кризис), обеспечить выполнение или реализацию которых невозможно или которые имеют непредвиденные последствия. В результате принятия законодательных актов может создаться впечатление, что меры принимаются, однако единственным настоящим подтверждением этому являются данные о том, как положение дел изменилось на местах. Кроме того, иногда заключаются трансграничные соглашения, возможно, на международном уровне, на котором их воздействие на национальном уровне не осознается в полной мере либо ввиду дефицита данных или ввиду недостаточной интеграции национальной политики, в результате чего национальный представитель оказывается в невыгодном положении на международной арене.

31. Еще одним аспектом интеграции политики является готовность к сотрудничеству с другими субъектами в целях решения их проблем. Иногда это приносит непосредственную пользу, например, когда речь идет о том, чтобы остановить поток незаконного оружия или наркотиков. В других случаях польза от такого сотрудничества является менее конкретной, но тем не менее значительней, как, например, укрепление процесса взаимодействия, закладывание основ для достижения конкретного компромисса или улучшение отношений; таким образом, в случае необходимости, например в условиях кризиса, проводится подготовительная работа и проясняются перспективы.

Организационная структура

32. Прежде чем обсуждать проблемы интеграции политики, следует рассмотреть структуру, в рамках которой происходит разработка политики в настоящее время. По традиции этот процесс отвечает принципу разделения на секторы, например образование, финансы, сельское хозяйство и безопасность. Каждому из них часто соответствует министерский портфель. Процесс разработки политики по вертикали может отвечать требованиям строгости и надежности, а может и не отвечать. Лица, принимающие политические решения, могут не располагать экспертными знаниями о секторе, за который они отвечают (возмож-

² Daniel Kahneman 25 October 2011. *Thinking, Fast and Slow*. Macmillan. ISBN 978-1-4299-6935-2.

³ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Better Regulation, Task Force, *Principles of Good Regulation* (London, Better Regulation Task Force, 2003). См. на веб-странице <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407162704/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>.

⁴ United Kingdom, Cabinet Office, *Better Policy-making: A Guide to Regulatory Impact Assessment* (London, Regulatory Impact Unit, 2003). См. на веб-странице http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6595&langTag=bs-3BA.

но, в этом и нет необходимости), но государственные служащие, предоставляющие рекомендации лицу, принимающему решения, должны иметь возможность получить фактические данные у всех соответствующих сторон, проконсультироваться по вопросу определения проблемы и по возможным предложениям и представить лицу, принимающему политические решения, рекомендации, содержащие практически осуществимые варианты решения проблемы.

33. Государственные служащие, должностные обязанности которых состоят прежде всего в разработке политики, имеются во многих государственных органах. Это квалифицированные специалисты-практики, обладающие высоким интеллектуальным потенциалом. Для представления исчерпывающих и сбалансированных рекомендаций своим министрам их функции должны выходить за рамки той первоначальной дисциплины, по которой они получили профессиональную подготовку. В определенный период в государственной службе Соединенного Королевства стремились к тому, чтобы у сотрудников по вопросам политики специализации не было. Однако за приблизительно 20 последних лет в связи с растущей сложностью проблем политики сотрудники, как правило, являются специалистами в своей предметной области, например специалистами по вопросам охраны окружающей среды, и в то же время, как предполагается, они должны обладать квалификацией в области политики в целом, благодаря чему они могут взаимодействовать со своими коллегами из всех государственных учреждений.

34. В других странах государственные службы набирают и готовят сотрудников, как правило, по-другому: в некоторых из них полагаются в основном на юристов или экономистов или специалистов по государственному управлению. Но дело не столько в используемой модели, сколько в том, получают ли лица, принимающие решения, возможность благодаря опыту и подготовке сотрудников, подготавливающих рекомендации, эффективно собирать и истолковывать данные, устанавливать связи с другими секторами и вовлекать граждан и экспертов в изучение проблем и принятие возможных решений таким образом, чтобы это позволяло продемонстрировать, что политический процесс соответствует требованиям справедливости и строгости и что по его итогам выносятся эффективные рекомендации.

35. Авторы настоящего документа не считают, что для достижения интеграции политики необходима реорганизация государственных органов. Вместе с тем для определения того, способствуют ли личные оценки и квалификация (компетентность) и существующая рабочая практика усилиям, направленным на достижение согласованности политики всех государственных учреждений и интеграции предложений там, где это полезно, или препятствуют им, необходима их эффективная оценка.

Содействие достижению поставленных целей при поддержке эффективных учреждений

36. В Повестке дня на период до 2030 года четко указаны цели высокого уровня, которые в то же время могут корректироваться на национальном и местном уровнях. Можно ожидать, что страны-члены пожелают сохранить свои возможности по разработке политики и быть уверенными в том, что другие также обладают такими возможностями, учитывая многочисленные взаимные связи, существующие в настоящее время в сфере политики. Некоторые це-

ли, например цель 1 и цель 5, прямо подразумевают разработку политики или рамочных основ политики. При этом в резолюции речь идет прежде всего о совместной работе с учетом уникальности стран и их политических особенностей. На эти вопросы обращается особое внимание в рамках цели 17 в области устойчивого развития.

37. Эффективность учреждений важна ввиду приоритетного подхода, определенного процессом и целями, сформулированными в Повестке дня на период до 2030 года; она также важна, поскольку способствует осуществлению национальных стратегий, в том числе определению внутренних приоритетов, ведению международных переговоров и надлежащему реагированию на новую информацию, новые чрезвычайные ситуации и проблемы. Развитие навыков, знаний и надежных систем в условиях инклюзивности позволяет решать эти вопросы разумным и справедливым образом и повышает степень готовности к проблемам и устойчивости к ним.

38. В рамках целей в области устойчивого развития был определен набор целей и по некоторым направлениям определена политика с внешним набором параметров. Основные и в некоторых случаях даже частные аспекты были согласованы на самом высоком международном уровне. Но теперь каждое государство-член должно наполнить эти цели своим содержанием, чтобы они были связными и понятными для местного населения и при этом согласовывались с международными целями.

39. Такой подход не является полностью новым. Мир уже с успехом решал глобальные проблемы, например в рамках усилий по сокращению масштабов нищеты. Но применительно к целям в области устойчивого развития отмечаются высокие и масштабные ожидания, и странам необходимо приложить все усилия, чтобы им соответствовать. В Повестке дня на период до 2030 года даны общие руководящие указания, и в ней отражены некоторые ожидания в отношении управления.

40. Для осуществления эффективного управления от директивных органов требуется эффективно использовать государственные средства и ресурсы и нести ответственность за выбранные приоритеты, распределенные ресурсы и реализованные решения. В отношении принятых вариантов и решений должен существовать независимый контроль.

Интеграция политики в действии

41. Там, где интеграция политики существует, она, скорее всего, является результатом прилагаемых в течение ряда лет активных усилий, направленных на повышение согласованности. Она может стимулироваться и впоследствии поддерживаться группами, вместе работающими в каком-либо секторе, например в сфере лесного хозяйства или рыболовства, или сообществами, такими как Европейский союз, Организация экономического сотрудничества и развития или Международная морская организация. Международное сообщество, занимающееся вопросами развития, занималось проблемой согласования политики на протяжении ряда лет⁵. Иногда либо на международном или на национальном

⁵ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Building Blocks for Policy Coherence for Development* (Paris, 2009). Имеется по адресу www.oecd.org/pcd/44704030.pdf.

уровне бóльшая согласованность политики является результатом реагирования на событие или кризис. Во всех этих случаях обычно существуют некая общая цель, совместное дело или необходимость в согласованной позиции⁶.

42. В более широком смысле и в случае отсутствия общей концепции разработка политики может рассматриваться как множественный процесс, начиная с полностью различающихся до, посредством скоординированных и совместных усилий, коллективных, т.е. интегрированных результатов. Конкретная ситуация в той или иной стране может быть обусловлена имевшими место событиями и кризисами, историей и культурой или активными усилиями по модернизации и созданию эффективных учреждений.

43. Некоторые администрации имеют четко определенные процедуры утверждения порядка предпринимаемых шагов. Например, в рамках вестминстерской системы кабинета министров имеется процесс, в рамках которого государственные служащие обсуждают и согласовывают вопросы политики в пределах департаментов и министерств и между ними, прежде чем эти вопросы доходят до уровня министров. Государственные служащие, оказывающие поддержку кабинету министров, изучают предложения и проверяют, были ли задействованы правильные процедуры и проведены надлежащие консультации с соответствующими министерствами. Благодаря этому разработка политики является скоординированной, а открытые столкновения по вопросам политики не допускаются.

44. В то же время между странами могут существовать значительные различия с точки зрения существующего положения дел. Даже если в них имеется похожая структура, нельзя предполагать, что схожим является и фактическое функционирование процесса консультирования и принятия программных решений. «Кабинет» может существовать лишь формально, и оказывающие ему поддержку государственные служащие могут заниматься не координацией политики, а лишь административными вопросами, такими как составление графиков. Государственные служащие на высших должностях могут не встречаться на регулярной основе для обсуждения политики, а сотрудники директивных органов могут принимать свои решения на основе очень ограниченной информации или в условиях ее отсутствия. Спустя некоторое время может обнаружиться, что принятые министерством решения противоречат его же предыдущим решениям или решениям других министерств или приводят к расходам, которые граждане находят неоправданными.

45. Что касается эволюционной модели, характеризующейся углублением понимания сложной взаимосвязи между вопросами, акцент переместился с координации уже в достаточной степени устоявшихся политических механизмов к совместному подходу к выработке политики, с тем чтобы государственные служащие из различных министерств вместе работали над проблемами политики на значительно более ранней стадии процесса (см. E/C.16/2013/2).

46. Например, можно ожидать, что по вопросу о незаконных или опасных наркотических средствах мнения правоохранительных органов в целом схожи, а учреждения здравоохранения и образования придерживаются другого подхода. В 2000 году министр по делам секретариата кабинета министров в Соеди-

⁶ European Union, *Panorama Inforegio: Reference Regional Policy, An Integrated Approach — A 360° view*, vol. 34 (Summer 2010).

ненном Королевстве провел встречу всех соответствующих сторон, с тем чтобы обменяться мнениями и рассмотреть вопрос о том, как они могут совместно работать в целях недопущения разработки противоречивой политики.

47. Стало очевидно, что со временем появилась сложная сеть санкций, стимулов и правил, одни из которых основаны на исследованиях и надежных данных, а другие — на предполагаемом общественном восприятии и политической воле. Как и с другими проблемами в сфере политики, были предприняты согласованные усилия для того, чтобы рассмотреть эти вопросы системным образом, выявить связь между ними и зафиксировать оказываемое ими влияние — либо на население, либо на сами министерства. Таким образом, акцент сместился в сторону совместной работы в рамках правительства, интеграции политики и разработки политики с участием многих заинтересованных сторон. Существует также международный аспект, поскольку такие вопросы, как незаконная торговля наркотиками, массовая иммиграция и глобальное потепление, имеют международный характер.

48. Понятие «опасных» вопросов стало широко использоваться для отражения сложности и проблематичности разрешения давних проблем, и акцент сместился с простого сотрудничества в сторону более активных совместных усилий в целях интеграции политики и недопущения конфликтов в соответствующей системе. Например, в Соединенном Королевстве в конце 1990-х годов секретариат кабинета министров изучал вопрос о том, как модернизировать процесс разработки политики. Примерно в то же время в Соединенном Королевстве произошли кризис, вызванный болезнью коровьего бешенства, и забастовка водителей бензовозов. Выяснилось, что разработка политики и ее осуществление теперь являются гораздо более сложными процессами и что механизмы достижения результатов в коммерческой сфере изменились — они больше не воспринимались государственными служащими или политиками как само собой разумеющееся^{7,8}.

49. Повышение эффективности разработки политики стало непрерывным процессом, и 10 лет спустя по-прежнему предлагаются способы его улучшения⁹. Осознание того, что на политику могут оказывать влияние внешние структуры и влиятельные лица, было вполне достаточным, но смена политической администрации привела к тому, что стало уделяться значительно больше внимания разработке внешней политики. Пока еще рано делать выводы, но ожидается, что это потребует от консультантов еще большего уровня аналитических и интеграционных навыков¹⁰. В Соединенном Королевстве секретариат

⁷ Helen Bullock, Juliet Mountford and Rebecca Stanley, United Kingdom Centre for Management and Policy Studies, *Better Policy-Making* (London, Cabinet Office, 2001).

⁸ United Kingdom, National Audit Office, *Modern Policy-making: Ensuring Policies Deliver Value for Money* (London, Stationery Office, 2001). Имеется по адресу www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102289.pdf.

⁹ Michael Hallsworth and Jill Rutter, "Making policy better: improving Whitehall's core business" (London, Institute for Government, 2011). Имеется по адресу www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making%20Policy%20Better.pdf.

¹⁰ Parliament of the United Kingdom, Public Administration Committee, *Public Engagement in Policy Making: Written Evidence Submitted by the Cabinet Office (PE 11)* (November 2012). Имеется по адресу www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/75/75we12.htm.

кабинета министров разработал онлайн-руководство по принятию решений, которым могут пользоваться все сотрудники¹¹.

IV. Проблемы обеспечения интеграции политики в поддержку целей в области устойчивого развития

50. В настоящем документе делается акцент на интеграции политики в контексте успешного осуществления целей в области устойчивого развития; по меньшей мере предпринимается попытка добиться сокращения конфликтов на уровне политики и достижения согласованности при рассмотрении политики по вертикали или горизонтали на национальном и международном уровнях.

51. Первой и основной проблемой является обеспечение эффективного процесса разработки политики и достижение достаточной согласованности подхода на национальном уровне в целях содействия устранению проблем, принятию решений и распределению ресурсов в стране в рамках эффективного управления. Полезная модель разработки политики имеется в руководстве Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде по комплексной разработке политики в интересах устойчивого развития¹², а также в указанных выше документах секретариата кабинета министров Соединенного Королевства.

52. Цель настоящего документа состоит не в том, чтобы предложить конкретные модели, а в том, чтобы обратить внимание на некоторые факторы, которые могут в большей степени способствовать достижению целей с учетом политических особенностей каждой страны. При этом следует отметить, что сохранение недостаточного пространства для маневра в области политики может повысить национальные и международные риски.

53. Даже в тех случаях, когда в ходе совместной работы прилагались согласованные усилия в рамках традиционной политики и географических границ, этот процесс был сопряжен с определенными трудностями. В 2004 году Мейерс и Стэд¹³ описали трудности интеграции политики, а также определили разницу между координацией и интеграцией политики. За прошедшие с тех пор десять или более лет одним из самых последних и наилучшим образом задокументированных успешных примеров, вероятно, является пример науки о климате и вопросов экологии в целом. Некоторые разногласия все же сохраняются, но определенный прогресс был достигнут. Может быть полезным изучение опыта осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Конвенции Организации Объединенных Наций и другие международные соглашения свидетельствуют о возможности достижения консенсуса и должны восприниматься как основа для продвижения вперед.

¹¹ United Kingdom, Cabinet Office, *Open Policy Making Toolkit* (London, Cabinet Office, 17 March 2015). Имеется по адресу www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit#involve-public.

¹² United Nations Environment Programme, *Integrated Policy-making for Sustainable Development: A Reference Manual* (Geneva, August 2009). Имеется по адресу www.unep.org/pdf/UNEP_IPSD_final.pdf.

¹³ См. сноску 2.

54. Часто возникает тема связи интеграции с процессом¹⁴, а также с политическими решениями в том смысле, что процессы интеграции необходимы для интеграции политики. В странах, в которых применяется целый ряд подходов, наблюдается несбалансированность «полномочий» различных секторов и имеется сложившаяся «разрозненность» секторов, интеграция может проходить сложнее. Инклюзивность является неотъемлемым условием осуществления целей в области устойчивого развития, о чем говорится в пункте 35: «В новой Повестке дня признается необходимость построения миролюбивого, справедливого и свободного от социальных барьеров общества, в котором обеспечен равный доступ к правосудию и которое основано на уважении прав человека (включая право на развитие), реальном верховенстве права и благом управления на всех уровнях, а также на прозрачных, эффективных и подотчетных институтах».

Проблемные вопросы

55. В этой связи проблемы, которые изложены ниже, могут относиться к любой стране и представлены здесь как повод для дальнейшего размышления.

а) В некоторых работах по вопросам интеграции политики, носящих в большей степени научный характер, не уделяется внимания тому, что препятствия на пути интеграции могут существовать из-за отсутствия необходимой инфраструктуры, в том числе технологий. Надежное и бесперебойное энергоснабжение, транспортная инфраструктура и другие средства связи крайне важны для сбора данных, обмена информацией, вовлечения граждан, а также анализа и совместного использования сведений лицами, принимающими решения, и влиятельными субъектами. В странах с географически удаленными территориями могут потребоваться активные усилия для обеспечения вовлечения всех субъектов и того, чтобы лица, занимающиеся разработкой политики, получали точную и своевременную информацию.

б) Отсутствуют общепринятые процедуры разработки политики, в том числе касающиеся определения проблемы, вовлечения граждан, сбора и анализа фактов, сбора информации об успехах и неудачах в связи с осуществлением и т.д. Это может привести, в частности, к тому, что будут предприниматься попытки решить проблемы, которых не существует или которые являются «ложными» проблемами, предлагаться неэффективные решения или решения, которые не способны решить проблему, вызывают негативную реакцию общества или приводят к появлению еще более серьезных проблем в смежных областях.

в) Отсутствие общей концепции или стратегии создает неопределенность, препятствует инициативным действиям и может привести к появлению различных вариантов того, что, «как считается», является общей целью правительства. Несмотря на вероятность того, что произойдут события, способные нарушить имеющиеся планы и в некоторых случаях вызвать неожиданную реакцию, большинство государств обладают некоторым представлением о своих будущих целях. Все чаще эти цели излагаются в документах, в которых определяется концепция или стратегия. Тем не менее в некоторых случаях, даже когда такие документы существуют, они не «принадлежат» широким слоям населения или системе государственного управления в целом, в результате чего

¹⁴ См., например, “Policy coherence for inclusive and sustainable development”, OECD Post-2015, Element 8, Paper 1 (2015).

возникают проблемы, о которых говорилось выше. Разработанные надлежащим образом стратегии позволяют подготовить реалистичные планы и составить представление о проблемах, препятствующих осуществлению, что, в свою очередь, позволяет провести оценку последствий интеграции политики.

д) В некоторых странах существующие иерархические структуры и управленческие подходы способствуют тому, что правительство ревностно относится к своему кругу ведения, что приводит, в том числе, к протекционизму в политике. В тех случаях, когда директивная деятельность построена по принципу вертикали, маловероятно, что лица, отвечающие за разработку политики, будут пытаться выйти за рамки своего круга ведения; такая ситуация потенциально может привести к пробелам в системе, что не будет считаться проблематичным лицами, разрабатывающими политику, однако будет вызывать противоречия или конфликты в обществе.

е) Ключевая информация отсутствует, не является достоверной или согласованной на внутреннем уровне или по отношению к другим странам, что весьма затрудняет анализ проблем и отслеживание прогресса. Это может произойти в силу того, что такая информация никогда не собиралась или доступ к ней ограничен. Государственные служащие в некоторых странах обладают доступом к базам данных по всем секторам, в других — доступом к данным лишь по ограниченному числу секторов, а в целом ряде стран достоверная информация попросту не собирается и не предоставляется в распоряжение лиц, занимающихся разработкой политики.

ф) Не в полной мере понимается связь между политическими рычагами и результатами осуществления политики; иными словами, имеются сомнения относительно достоверности сведений о том, каким образом можно достичь результатов. Крайне важно отслеживать и понимать реальные причины возникновения проблем в тех или иных ситуациях, а также обеспечить понимание того, какие нормативные положения, меры стимулирования и т.д. позволят добиться положительных сдвигов в поведении. По этой причине зачастую важно проводить встречи для обмена знаниями и информацией, с тем чтобы уточнить, что представляет собой проблема еще задолго до того, как будут приняты попытки выработать возможные решения. Такая деятельность способствует также формированию коалиции сторон, заинтересованных в положительных результатах выполнения политики, что, в свою очередь, способствует достижению результатов.

г) Координация деятельности между всеми государственными органами не является общепринятым методом работы. Это может привести к разработке противоречащих друг другу политических мер и повысить риск непреднамеренных последствий, когда, например, несколько политических мер в совокупности обладают гораздо более пагубными последствиями, чем любая из них в отдельности. Кроме того, это повышает вероятность того, что лица, играющие ведущую роль в разработке политики, будут ревностно охранять свою «вотчину», т.е. то, что они считают своей сферой ответственности.

h) Финансирование не является транспарентным и не ориентировано на результат; иными словами, финансирование не привязано к успешному решению проблемы в области политики. Во многих случаях средства по-прежнему выделяются, по сути, для покрытия административно-управленческих расходов, связанных с государственной службой, а не в целях

достижения конкретных результатов. Время от времени предпочтительное решение может преподноситься как политическое, в то время как на самом деле оно представляет собой простую оперативную меру, осуществление которой зачастую сопряжено с затратами, например строительство новой железной дороги. Ответ на вопрос «Почему?» должен быть четким и обеспечивать возможность анализа, например: «чтобы повысить занятость в том или ином городе» или «чтобы повысить производительность в той или иной отрасли».

i) Механизмы обеспечения подотчетности не поспевают за развитием подходов к разработке политики. Так, например, осуществлением решения занимается ряд министерств и других субъектов, но при этом деятельность лишь одного из них становится предметом независимой проверки. Это закрепляет разделение между отдельными секторами, в то время как обеспечение того, чтобы сотрудники финансовых служб вместе отвечали за результат, являлось бы мощным сигналом в пользу совместной работы.

j) Существуют значительные расхождения с точки зрения приоритетов, а также возможных решений, например в том, что касается необходимости сокращения государственных расходов и приверженности обеспечению доступа населения к услугам в области здравоохранения и образования. Многие из этих конфликтов можно было бы преодолеть за счет более глубокого подхода к решению проблемы, например посредством повышения занятости, что позволит людям зарабатывать средства на существование; такой подход находит отражение в целях в области устойчивого развития. Однако первоначально различным органам государства эта проблема может показаться непреодолимой. Расхождения могут возникать между представителями секторов, между регионами, а также между местными и национальными субъектами.

k) Уделение слишком большого внимания собственным проблемам вместо осознания того, что совместная работа может позволить эффективно решить более масштабные задачи в интересах всех вовлеченных сторон.

l) Существует вероятность возникновения конфликта между специалистами в разных областях, между различными субъектами, а также внутри правительства. Результаты научно-исследовательской деятельности, а также рекомендации специалистов и ученых могут противоречить друг другу. И наконец, необходимо, чтобы лица, отвечающие за разработку политики, выносили предложения, руководствуясь здравым смыслом; так же следует поступать и лицам, принимающим решения, однако у них есть право получать информацию о расхождениях во взглядах на ту или иную проблему и потенциальных рисках, с которыми сопряжен каждый из вариантов.

m) Отсутствие доверия внутри правительства, например между министерствами, со стороны заинтересованных субъектов или общественности. Это может привести, в частности, к нежеланию принимать участие в работе, сокрытию информации или низким показателям выполнения принятых мер.

n) Недостаточное знание предмета, проблемы с доступностью данных и особенности процесса разработки политики затрудняют решение проблемы и/или интеграцию.

o) Краткосрочные задачи отвлекают политическое внимание и ресурсы от достижения более долгосрочных целей.

V. Решение проблем и обеспечение интеграции

Роль руководства

56. Существуют ключевые субъекты, которые призваны добиваться того, чтобы цели в области устойчивого развития оправдали ожидания, которые с ними связывают, и чтобы интеграция политики как основополагающая движущая сила успешной деятельности оказалась эффективной.

57. В конце концов необходимо, чтобы лица, принимающие решения, сами требовали применения интегрированного подхода со стороны своих экспертов; настаивали на том, чтобы такой подход применялся в связи с принятием решений, и выступали против тех предлагаемых решений, которые не были подготовлены на основе тщательного и всеохватного подхода к разработке политики. Руководящая роль этих лиц подтвердит приверженность эффективной разработке и интеграции политики, а также будет способствовать тому, чтобы деятельность государственных служащих и других экспертов соответствовала ожиданиям лиц, принимающих решения.

58. Государственные служащие на практике обеспечивают интеграцию политики, а успех, прежде всего, зависит от их готовности и способности сотрудничать друг с другом в интересах граждан. Однако, для того чтобы выйти за рамки системы вертикальной подотчетности, им необходимы руководство и поддержка со стороны лиц, принимающих решения, для установления четких ориентиров в отношении, например, проведения регулярных совещаний между различными государственными органами, вовлечения граждан, совместной работы и финансового управления, а также совместной отчетности.

59. Интеграция политики обычно предполагает более долгий процесс разработки решения, а также может означать увеличение расходов на проведение совещаний и консультаций, однако основным препятствием является менталитет. Решительный настрой зачастую позволяет преодолевать проблемы, с которыми приходится сталкиваться в рамках взаимодействия, такие как противоречащие друг другу нормативно-правовые базы. Это означает, что у стран, обладающих небольшими или ограниченными ресурсами, также имеются возможности для того, чтобы заниматься интеграцией. Тем не менее существуют конкретные области деятельности по разработке политики, такие как обеспечение доступа к национальным и международным данным, которые являются ресурсоемкими, особенно на начальном этапе.

60. На тех лицах, которые отвечают за начало разработки планов и политических мер, лежит особая ответственность в связи с тем, чтобы продемонстрировать эффективность процесса разработки политики и призвать к интеграции. Они могли бы настаивать на сотрудничестве между различными государственными органами, обеспечении участия на местном уровне, вовлечении граждан и отвергать предложения, которые не были выработаны с опорой на всеохватный подход, лежащий в основе целей в области устойчивого развития.

61. Признавая постоянную необходимость проведения внутренней ревизии и оценки конкретных политических мер, независимые аудиторы, исследователи, специализированные органы и соответствующие организации гражданского общества могут уделять внимание взаимоотношениям и связям между различными государственными органами; такой подход должен способствовать ана-

лизу политических мер на предмет их эффективности в рамках признаваемой системы, а также выявлять и устранять непредвиденные последствия.

62. Особую роль в деле содействия применению новых подходов и накоплению знаний и навыков в этой области играют те, кто отвечает за набор и профессиональное развитие сотрудников и организационное развитие. Эти лица могут также оказывать консультативную помощь по вопросу о надлежащих механизмах для поощрения традиционных механизмов сотрудничества, в некоторых случаях принимая на себя ведущую роль в проведении совещаний и семинаров на начальных этапах и содействуя их проведению до тех пор, пока не закрепится новый подход.

63. Все вышеперечисленные меры требуют понимания и признания важной роли программы преобразований; цели в области устойчивого развития являются масштабным проектом и призваны добиться изменения сложившегося положения, и многим странам (а также для решения многих вопросов) понадобится реально и существенно изменить политику и подходы. Профессор Мередит Эдвардс резюмирует это следующим образом: «Преобразование представляет собой кардинальное или полное изменение; масштабный сдвиг в образе действий отдельных лиц, организаций и общества в целом. В плане государственного управления это предполагает трансформацию процесса, структуры и иерархии принятия решений»¹⁵.

Основные условия для успешной интеграции политики

64. Для обеспечения интеграции политики в зависимости от обстоятельств полезными могут оказаться следующие соображения:

а) Обеспечение общего понимания вопроса/проблемы, особенно когда вопрос признается насущным. Для этого потребуются собрать людей из самых разных групп и данные из самых разных областей с тем, чтобы провести обсуждения и анализ и выделить ключевые вопросы, требующие решения. Это может оказаться сложной и занимающей много времени задачей, но в долгосрочной перспективе поможет сформировать ценную коллективную поддержку.

б) Уделение внимания коллективному налаживанию процесса интеграции, а также коллективной разработке самой политики. Для того чтобы заложить основы для будущей интеграции, необходимо способствовать согласованию подходов и процессов между разработчиками политики в разных секторах. Это не помешает специализации, но обеспечит согласованность стандартов, которая требуется и наблюдается, например, в промышленности.

с) При всей важности четкого долгосрочного курса, в краткосрочной перспективе проблемы следует решать поэтапно, учитывая полученный опыт и создавая стимулы к повышению эффективности.

д) Постановка ясных целей, которые должны быть конкретными, поддающимися количественной оценке, достижимыми, актуальными и фиксированными по срокам. Для этого требуется реалистичная оценка текущей ситуа-

¹⁵ Meredith Edwards, *Transformative governance for sustainable capacity development*, NUM Leadership Conference on Capacity Development for Transformation (Ulaan Baatar, September 2014).

ции¹⁶. При подготовке стратегических заявлений людям порой свойственно предполагать, что движение от текущего состояния к желаемому будет равномерным. На практике же часто требуется подготовительная работа. Для внесения изменений в законодательство и политику необходимо время, поэтому сначала темпы будут медленными, а результаты недостаточными, но по мере устранения и преодоления препятствий прогресс будет ускоряться¹⁷.

е) Обеспечение необходимых инфраструктуры, технологий и разрешений для организации коллективной работы и привлечения граждан.

ф) Динамичный подход к решению политических проблем, предусматривающий поиск возможностей для получения синергетического эффекта и выработку компромиссных вариантов, а также учет поступающих в рамках системы замечаний и предложений и возможности реагирования на новые события. Наряду с наблюдением и оценкой нужно проводить обучение и экспериментальную работу.

г) Разработка межсекторальных организационных систем и методов работы, создание союзов и обмен знаниями на постоянной основе.

h) Инициативный подход к изменениям, включающий упреждающие стратегии, которые предусматривают создание благоприятных условий и устранение препятствий для прогресса.

i) Обеспечение взаимодействия исполнителей на местах с разработчиками политики в центре и оценка результатов политики с точки зрения граждан, что подразумевает учет мнений множества заинтересованных сторон.

j) Сосредоточенность на решении проблем, а не на следовании правилам, с тем чтобы стимулировать любознательность, эксперименты и разнообразие.

к) Обеспечение широкого секторального экспертного потенциала в качестве одной из основ межсекторального подхода.

l) Адаптация технической помощи для содействия интеграции политики. Донорам, возможно, понадобится провести самооценку, чтобы обеспечить интеграцию в собственной работе и не допустить закрепления границ между секторами из-за отсутствия у получателей помощи стимулов для применения межсекторальных подходов с участием множества заинтересованных сторон.

m) Работа во всех направлениях с установлением прочных вертикальных и горизонтальных связей, основанных на какой-либо тематике, или, в зависимости от обстоятельств, по географическому признаку.

n) Обеспечение увязки финансирования с заявленными целями или результатами.

¹⁶ Peter F. Drucker, *The Practice of Management* (New York, Harper and Row, 1954)

¹⁷ См., например, Ray Shostak, "The experience of the delivery unit and lessons learned from Latin America", presentation prepared for the World Bank regional conference on improving public sector performance in Latin America and the Caribbean, Washington, D.C., December 2011. Имеется по адресу: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/LACMIC_Ray_Shostak_UK.pdf.

о) Закрепление коллективных методов работы и повышение совместной ответственности путем обеспечения подотчетности за результаты, в том числе путем проведения независимых обзоров, например высшими ревизионными учреждениями.

Меры по созданию благоприятных условий

65. Меры по созданию благоприятных условий являются следующими:

а) Нарращивание потенциала для эффективного проведения реалистичной оценки возможностей для разработки политики и уровня интеграции. Поддержку здесь могут оказывать система Организации Объединенных Наций при консультативной помощи со стороны Комитета, взаимодействующего с Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций и донорами.

б) Проведение, в зависимости от требуемого целевой аудиторией уровня детализации, семинаров, брифингов и учебных занятий для повышения осведомленности по вопросам, касающимся процесса разработки политики (особенно на основе данных исследований и привлечения граждан), по вопросам интеграции политики и коллективным методам работы, в том числе на основе вертикальных связей (например, между местным и национальным уровнями), горизонтальных, межведомственных и международных связей. По этому направлению потребуются привлечение руководителей, консультантов и исполнителей из государственной службы и других секторов.

в) Внедрение новых организационных подходов, предусматривающих, например, тематические межведомственные совещания и мероприятия, тематические мероприятия с участием конкретных групп заинтересованных сторон, консультации с гражданами и привлечение граждан.

г) Проведение мероприятий для специалистов в целях обмена опытом и данными исследований по конкретным целям или группам целей в области устойчивого развития; организаторами должны выступать основные директивные органы.

д) Организация мероприятий для наращивания потенциала в конкретных областях, например подготовки руководящих кадров, применения системного подхода, сбора и анализа данных, коллективной работы, привлечения граждан и делегации полномочий государственным служащим и предоставление им инициативы в рамках системы ответственности и подотчетности.

е) Определение четких требований к поступающим в директивные органы предложениям по вопросам политики, а именно: наличие наглядных примеров интеграции, данных исследований, результатов консультаций, сметы расходов и механизмов осуществления.

ж) Цели в области устойчивого развития, особенно цель 17, должны служить напоминанием о более долгосрочных целях в тех случаях, когда краткосрочные решения грозят истощением ресурсов.

з) Создание набора вспомогательных и стимулирующих механизмов для коллективной работы и обеспечения совместной ответственности, включая, в частности, совместную отчетность, отчетность перед политиками на выборных должностях и соответствующими спонсорами.

i) Обмен массивами данных и результатами исследований. Например, Ассоциация государственной администрации и управления стран Содружества разрабатывает цифровую платформу, которая будет служить инструментом для проведения исследований и получения консультаций специалистами в области государственной администрации и которая позволит странам получить доступ к данным по конкретным темам, методам и результатам.

j) Укрепление государственного управления, с тем чтобы люди действовали в единых рамках и доверяли процессу.

VI. Заключение

66. Предусматриваемая Повесткой дня на период до 2030 года интеграция политики — это коллективный инклюзивный процесс, допускающий как горизонтальную, так и вертикальную интеграцию в целях принятия таких решений, которые будут отражать чаяния местного населения с учетом национального и международного контекста и будут согласованы в пределах секторов и между ними.

67. Однако интеграцию политики на удивление трудно обеспечить, как это выяснили даже страны с богатым опытом разработки политики. Квалификация разработчиков политики, как правило, не входит в поле зрения широкой общественности, но непоследовательность политики часто воспринимается гражданами как причина затруднений и несогласованности подхода правительства, и неважно идет ли речь о вещах, которые касаются их непосредственно, или же о более общих областях политики и принятия решений.

68. Понятно, что коллективная работа в целях интеграции, в принципе, возможна, а неквалифицированные консультанты по вопросам политики даже могут получать удовлетворение от процесса «наведения порядка». Однако мы ожидаем большего от тех, кто отвечает за распределение государственных средств, и необходимы глубокие знания в области политики для того, чтобы обеспечить реальное доверие к предложениям на уровне политики. Консультант по государственной политике должен досконально разбираться как в процессе разработки политики, так и в предметной области, а также местных и национальных особенностях и приоритетах.

69. Поэтому можно утверждать, что для успешной интеграции необходимо повышение квалификации разработчиков политики. Но помимо повышения квалификации отдельных лиц могут потребоваться меры по решению проблем инфраструктуры, организационной структуры и подготовки руководящих кадров.

70. Но даже при высоком потенциале в области разработки политики интеграция политики может оказаться затруднительной из-за пересечения установленных границ. В тех случаях, когда существует культура сотрудничества, задача является менее сложной, но в более иерархических системах управления могут возникнуть реальные затруднения. Чтобы изменить ситуацию, руководство должно подавать положительный пример, стимулировать коллективную работу, инвестировать в развитие потенциала, отказываться от недостаточно проработанных предложений по вопросам политики и/или предложений, которые не предусматривают привлечения заинтересованных сторон, и придержи-

ваться принципа транспарентности и инклюзивного подхода к разработке политики.

71. Можно предлагать отдельным странам практическую поддержку в тех областях, для самостоятельной работы в которых у них нет ресурсов, но в которых они могут добиться прогресса вместе с другими участниками, например в том, что касается доступа к данным. В некоторых случаях поддержка может потребоваться на страновом уровне, например в сборе данных, который тесно связан с механизмами электронного правительства.

72. Доноры, профессиональные объединения, научные круги и другие субъекты могут играть свою роль, направляя усилия на оказание поддержки для создания условий, требующихся в каждом конкретном случае.

73. Ревизоры и другие независимые наблюдатели или международные органы могут устанавливать стандарты и поддерживать своих клиентов и/или предъявлять им новые требования для повышения их квалификации и расширения компетенции для разработки политики и ее интеграции.

74. В число необходимых условий для достижения такого уровня интеграции входят эффективный и последовательный процесс разработки политики, инициативный подход к освоению методов, способствующих устойчивой интеграции политики, и создание инфраструктуры (как физической, так и технической), которая будет обеспечивать интеграцию.

75. Для достижения заданных координат необходимо знать точку отправления и представлять себе, что понадобится в пути. У разных стран будут возникать разные потребности, поэтому они должны быть способны проводить самооценку и наращивать соответствующий потенциал. Одним из вспомогательных недирективных механизмов для этого может стать механизм самооценки на основе вопросов, взятых из докладов Комитета и других соответствующих источников и публикаций.

76. Подходы к организации повседневной работы будут и должны варьироваться в зависимости от обстоятельств. Как показывают наблюдения, одна из основных проблем для успешной интеграции политики заключается в переходе от «знания к делу», т.е. перевод благих намерений в практическую плоскость разработки политики. Система Организации Объединенных Наций и доноры обладают уникальной возможностью для упрочения процесса интеграции посредством внедрения собственных подходов и целенаправленной поддержки усилий по интеграции. Как признается в Повестке дня на период до 2030 года, для реализации целей в области устойчивого развития требуется более тесная интеграция политики, что, в свою очередь, требует наличия экспертного потенциала, доступа к данным исследований, приверженности и решимости работать коллективно.