



---

**Комитет экспертов по государственному управлению**

**Шестнадцатая сессия**

24–28 апреля 2017 года

Пункт 3(b) предварительной повестки дня\*

**Обеспечение эффективного осуществления целей  
в области устойчивого развития: руководящая роль,  
действия и средства**

**Руководящая роль учреждений и цели в области  
устойчивого развития**

**Записка Секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить настоящей запиской документ, подготовленный членом Комитета г-ном Хосе Р. Кастеласо. Ответственность за содержание данного документа и мнения, выраженные в нем, несет его автор; данный документ никоим образом не отражает мнения Организации Объединенных Наций.

---

\* E/C.16/2017/1.



## Руководящая роль учреждений и цели в области устойчивого развития

### *Резюме*

В настоящем документе рассматривается деятельность обществ и правительств по достижению целей в области устойчивого развития, изложенных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В нем идет речь о политико-административных аспектах управления и особое внимание уделяется ответственности правительств за выполнение взаимосвязанных задач, направленных на достижение Целей, при участии организованного социума и граждан, а также учету всевозможных внешних факторов, которые будет необходимо подчинить общим целям в интересах обеспечения лучшего качества жизни человечества и сохранения его среды обитания.

Выполнение Повестки дня на период до 2030 года и осуществление Целей является испытанием для политических, социальных, экономических и административных систем. В нынешних сложных и постоянно изменяющихся условиях процесс управления все больше ориентирован на несение солидарной ответственности с лицами, на которых направлена деятельность по управлению, и опирается на использование в качестве инструмента стратегий государственного управления. Таким образом, для реализации Целей необходима политика государства, складывающаяся из следующих компонентов: комплексная политика в области управления, стратегия государственного управления, в выработке которой участвовало правительство и общество, и стратегия всеобщего и открытого участия граждан в политической жизни.

Особое внимание в настоящем документе уделяется вопросу осуществления, играющему важнейшую роль в деле выполнения задач в рамках каждой из Целей. С учетом взаимосвязанного характера Целей и необходимости осознанного участия общества комплексные стратегии государственного управления будут выработаны лишь в том случае, если правительство и граждане будут готовы предлагать совместные решения для преодоления связанных с их реализацией трудностей. Для этого необходимы согласование и координация на международном, региональном, национальном и местном уровнях, согласованное принятие решений, совместные действия общества и правительства, отслеживание прогресса и результатов, а также укрепление институтов и создание возможностей для участия новых субъектов в разработке и осуществлении стратегий государственного управления, связанных с Целями. Эти действия будут возможными, если институциональные структуры будут играть руководящую роль в соответствии с интересами общества и осуществлять управление на основе принципа солидарной ответственности.

## I. Введение

1. Руководящая роль институциональных структур для осуществления целей в области устойчивого развития в каждой стране должна быть направлена на преобразование социально-экономических условий на основе международных обязательств; речь идет о том, чтобы изменить модель властных отношений между правительством и обществом на основе обоюдной решимости добиваться устойчивого развития и поэтому готовности способствовать достижению и поддержанию хрупкого баланса, а также с учетом их роли в качестве центральных субъектов демократической системы, основанной на всеобщем участии и консенсусе.

2. В настоящей работе внимание уделяется вопросу о том, действительно ли руководящая роль учреждений является важным фактором, способствующим осуществлению правительством поддающихся измерению, согласованных и общепринятых мер, которые направлены на выполнение обязательств, взятых каждым из государств-членов в контексте этой повестки дня.

3. Для выработки подхода с учетом всех различных аспектов на каждом из уровней (от глобального к местному — и наоборот) необходимо рассмотреть характер и типы руководства, процесс формирования институтов, а также руководящую роль в системе этих институтов и связь с 17 Целями, вопросы выработки стратегий государственного управления, вопросы ответственности правительства в целом и каждого из входящих в его состав ведомств, а также совместной ответственности общества и правительства.

## II. Руководящая роль

4. Понятие руководящей роли можно объяснить с точки зрения политико-идеологических установок, научных доктрин и практического опыта. В рамках такого подхода предпринимается попытка выработать определение, которое — несмотря на возможности различного толкования — будет содержать элементы, являющиеся общими с точки зрения различных лиц, изучающих это понятие.

5. Опираясь на результаты исследований данного вопроса, можно сделать вывод, что лидер — это тот, кто благодаря своим личным качествам обладает способностью в каких-либо конкретных обстоятельствах и моменте времени видеть и анализировать ситуацию, что позволяет ему организовывать и направлять совместные действия ради достижения общей цели.

6. Анализом феномена лидерства занимаются различные социальные дисциплины, включая антропологию, социологию, политологию, экономику, международные отношения и психологию. Здесь можно упомянуть концепцию Вебера<sup>1</sup>, выделившего три широко известных типа власти: традиционную, харизматическую и рационально-правовую, — концепцию, во многом сохраняющую свою актуальность в наше время.

---

<sup>1</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva* (Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2002).

## **А. Традиционное руководство**

7. Традиционное руководство опирается на постоянство. Обычно решения принимаются коллегиально и порой основываются на необходимости проявлять благоразумие и терпение. Авторитет и легитимность такого руководства основываются на неписанных правилах, готовности группы принимать традиционные порядки; может носить позитивный или негативных характер.

8. Отрицательным такой тип руководства может быть в случае, если власть принимает характер деспотизма. Такое может иметь место в закрытых обществах, малонаселенных или бедных районах со слаборазвитыми учреждениями, где поэтому имеются весьма благоприятные условия для установления политической и экономической власти, для которой характерно доминирование семейных обычаев и клановость; в крайних случаях выполнение решений в такой системе обеспечивается за счет применения насилия в условиях безнаказанности.

9. Традиционные модели наблюдаются во многих частях света, даже в относительно процветающих странах — в географически изолированных районах таких стран или в упадочных районах (фавелах, трущобах, бедных районах, гетто, заброшенных кварталах и т.д.) крупных городов и мегаполисов. В местах, где сложилась сложная ситуация, характеризующаяся крайней нищетой и высокой преступностью, внутри каждой группы возникает организационная структура на основе собственных традиций; это происходит в условиях правового вакуума на фоне постоянной и ожесточенной борьбы за господство и выживание.

10. Если говорить о положительных моментах, то признание и поддержка властей и гражданского общества тех лидеров, которые стремятся обеспечить достойные условия жизни, способствуют формированию сложных систем управления в сельской местности и городах не только из-за необходимости повышения качества внешней среды и предоставляемых услуг, но и в целях выявления, ограничения и, если это возможно, реабилитации действующих вне закона лиц и организаций; речь идет о постоянной работе, направленной на сокращение неравенства, к которому приводит концентрация материальных средств.

## **В. Харизматическое руководство**

11. Харизмой считается качество личности мужчины или женщины у власти, благодаря которому формируется притягательность этого человека. В отличие от предыдущего типа, здесь власть воплощается в конкретном человеке. Действия такого человека могут быть положительными или отрицательными с точки зрения интересов группы, общности, страны и т.д.<sup>2</sup>

12. Негативные аспекты такого типа связаны с тем, что последователи доверяют или даже отчуждают свою волю тому, кого они считают наиболее способным человеком для удовлетворения групповых интересов, особенно в тех

---

<sup>2</sup> Charles Lindholm, *Carisma* (Barcelona, Gedisa, 2001).

случаях, когда такой лидер предлагает порвать с системой или уже существующей властью, которая по каким-либо причинам утратила легитимность группы. В обстановке разочарования харизматический лидер «токсичного» типа склонен предлагать реформы, не имеющие сильных и достаточных связей с реальностью, вследствие чего его предложения могут быть нечеткими и сомнительными с точки зрения осуществимости; но даже в этом случае такому лидеру удается найти последователей.

13. Такой лидер производит впечатление человека, готового прислушиваться к чужому мнению, однако его сила основана на манипулировании. Он чувствует себя носителем «неоспоримой истины», его суждения носят характер догмы. Обычно такой человек принимает решения эмоционально, но при этом он стремится обосновать свои действия с точки зрения права и придать им рациональный характер с позиций своей собственной логики.

14. При слабых институтах роль такого лидера обычно переоценивается, что может еще больше усугубляться в условиях непрекращающейся деградации властного режима. Именно в такой период общество стремится найти своего рода избавителя, который приведет его к спасению или к «земле обетованной».

15. Безусловно, популистские настроения находят в лице харизматического лидера союзника — своими действиями такой лидер стремится свести к минимуму роль институтов и возможности для диалога, затянуть состояние борьбы и отложить решение проблемы, поскольку он стремится к тому, чтобы так или иначе удержаться у власти, которую он получил, возглавив людей, движимых легитимными требованиями или желанием оказать давление на власть.

16. Положительные аспекты этого типа связаны с тем, что харизматический лидер может способствовать упорядоченным реформам за счет своей способности объединения различных сил и социальных субъектов, призывов к обеспечению мирного, цивилизованного и конструктивного сосуществования членов общества посредством диалога и переговоров. Эти чисто политические инструменты позволяют объединять волю людей и направлять коллективные усилия в рамках юридических, экономических и административных механизмов, формирующих рационально-правовую систему институтов власти (рассматривается ниже).

### **С. Рационально-правовое руководство**

17. Такой тип руководства, который изначально предполагает государственное управление на основе здравого смысла, а не чувств, в прошлом приводил — и приводит — из-за взаимодействия различных интересов, ошибок и коррупции — к бюрократизации режима в отрицательном смысле этого слова, следствием чего во многих случаях является его неповоротливость<sup>3</sup>.

18. С учетом этого в нынешнем мире следует осознавать, что институты должны способствовать созданию стабильности, благоприятствующей развитию, а руководители должны содействовать необходимым изменениям и

---

<sup>3</sup> Michael Barzelay, *Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública* (México, Fondo de Cultura Económica, 1998).

направлять их. Для того чтобы в этих условиях действовать эффективно, лица, стоящие во главе институциональных структур, должны действовать частично с опорой на традиции и харизму, а также принимать во внимание правила, по которым живут руководимые ими организации.

19. Влияние лидера рационально-правового типа проистекает из двух источников: во-первых, влияние определяется самой институциональной структурой через наделение такого лица официальными полномочиями, во-вторых — влияние должностного лица определяется его личными качествами, а также его способностью придавать смысл действиям и обеспечивать слаженную работу институтов благодаря главным образом способности информировать, аргументировать, убеждать, организовывать и действовать<sup>4</sup>, выступая в официальном качестве в интересах общества в пределах своих должностных полномочий<sup>5</sup>.

20. Такой тип руководства ограничивает свободу должностного лица в том, что касается принятия решений и исполнения своих служебных обязанностей; это обусловлено как правилами, которые на него распространяются, так и необходимостью отчитываться за последствия своих поступков, причем не только финансовые, но и политико-административные<sup>6</sup>.

### III. Институциональные структуры и институциональность

21. Чувство связи между людьми заставляет индивидов объединяться в коллектив<sup>7</sup>, несмотря на неизбежные различия между его членами; в случае если люди оказываются не в состоянии урегулировать и решить назревающие внутри группы проблемы, конфликт между ними может обостриться настолько, что поставит под угрозу стабильность системы, которая, по определению, основывается на сотрудничестве<sup>8</sup>.

22. Отсюда возникает потребность в поиске подходящих средств решения возникающих противоречий или смягчения их последствий. Этот аргумент был подробно изложен Норт<sup>9</sup>, который утверждает, что институты создаются как реакция на связанные с взаимодействием между людьми факторы неопределенности и ограничивают такое поведение, которое противоречит интересам массы. Поэтому возникает необходимость в создании институциональных структур, непосредственно регулирующих взаимодействие между членами общества таким образом, чтобы каждый из них понимал и ценил преимущества их принадлежности к этой группе и связанные с этим обязанности.

<sup>4</sup> Giandomenico Majone, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas* (México, Fondo de Cultura Económica, 1997).

<sup>5</sup> B. Guy Peters, *La Política de la Burocracia* (México, Fondo de Cultura Económica, 1999).

<sup>6</sup> María Villoslada Gutiérrez, “El control de la discrecionalidad”, Universidad de La Rioja, 2013. Puede consultarse en [http://biblioteca.unirioja.es/tfe\\_e/TFE000238.pdf](http://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000238.pdf).

<sup>7</sup> Aristóteles, *La Política*.

<sup>8</sup> Dwight Waldo, *Teoría Política de la Administración Pública: El Estado Administrativo* (Madrid, Tecnos, 1961).

<sup>9</sup> Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge University Press, 1990).

23. Очевидно, что демократические институты являются предпочтительными для общества средствами управления, которые опираются на сочетание принципов, ценностей и способности обосновывать свои действия с рациональной точки зрения; это дает им возможность упорядочивать и регулировать поведение членов общества согласно установкам демократически-правового государства.

24. Так, институты правительства выступают в качестве необходимого элемента, позволяющего организовывать и направлять жизнь в стране; они являются средством обеспечения жизнеспособности стран благодаря поддержанию социальной сплоченности перед лицом различных повседневных сложностей.

25. В реальной жизни общественно-государственные институты присутствуют в большей части обществ на национальном, субнациональном и местном уровнях, и между ними неизменно наблюдаются различия, которые обусловлены историческими, культурными и правовыми особенностями каждой страны.

26. Любое рациональное сотрудничество, на обеспечение которого направлено государственное управление<sup>10</sup>, опирается на общественно-государственные институты, позволяющие гарантировать преобладание общих интересов над интересами частными и даже над интересами частных или социальных институтов, преследующих благие цели производства и распределения материальных благ и услуг и/или ведущих некоммерческую деятельность. Таким образом, деятельность всех организаций регулируется через общие и частные нормативно-правовые рамки, что и придает этим организациям институциональный характер.

27. Для процесса руководства, осуществляемого государственными институтами, характерны три черты: осуществление власти над совокупностью других институтов и индивидов посредством применения законодательства и, в установленных случаях, легитимного применения силы, использование ресурсов, получаемых в результате социально-экономической производительной деятельности коллектива, а также использование организационных средств для решения следующих задач<sup>11</sup>:

а) сбор и обобщение информации о социальной, территориальной и государственной системе;

б) на основе систематизированной, точной, достоверной, актуальной и необходимой информации определение приоритетных задач для принятия обоснованных решений;

в) планирование деятельности правительства на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу и оценка требующихся для этого ресурсов, взаимодействуя с органами государственной власти и через них — с организованным обществом и гражданами;

<sup>10</sup> Peter F. Drucker, *Management: Tasks, Responsibilities, Practices* (New York, Harper & Row, 1973).

<sup>11</sup> José R. Castelazo, *Ejes Constitucionales de la Administración Pública en México* (México, Plaza y Valdés, 2014).

d) постоянное взаимодействие с субъектами инновационной деятельности, в частности чтобы направлять их и давать положительные установки;

e) принятие мер для привлечения налогово-бюджетных или финансовых средств на национальном и международном уровнях;

f) объективная и транспарентная оценка результатов деятельности, исправление или отказ от ненужных мер, а также предложение новых мер для повышения эффективности и результативности;

g) на основе систематического подхода оценка процессов принятия решений<sup>12</sup> в целях завершения начатой деятельности, расширения возможностей для достижения прогресса и выполнения соответствующих задач.

28. Для решения этих задач необходима институциональная культура, развитию которой способствует поведение согласно провозглашаемым организацией целям и ценностным ориентирам, сознательность, мотивация, получение вознаграждения и признания за свои действия, иными словами — институционализация поведения.

29. «Институциональность» проявляется через ответственное поведение должностных лиц, руководящих институтами. Подразумевается, что для этого требуется осуществлять набор, отбор, обучение и подготовку кадровых ресурсов с последующим повышением их профессионализма в ходе служебной деятельности; таких сотрудников должно отличать призвание к службе, открытость, опыт, знания, преданное выполнение обязанностей и приверженность принципам и нормам, регулирующим деятельность учреждения.

#### **IV. Руководящая роль учреждений**

30. Демократия создает необходимость совершенствовать и расширять нормативно-правовые рамки для приведения их в соответствие с особенностями современного общества, в котором при сохранении определенных черт, характерных для вышеупомянутых типов руководства, возникают новые методы наделения институциональных лидеров легитимностью и властью, например через создание открытых правительств.

31. На схеме I представлена взаимосвязь между элементами, о которых говорится в разделе IV.

---

<sup>12</sup> David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York, Wiley, 1965).

Схема I

## Структура руководства в системе государственно-общественных институтов



32. Руководящая роль учреждений складывается из рациональной составляющей, сформировавшейся в ходе деятельности, и эмоциональной составляющей, определяющейся стоящими во главе этих структур должностными лицами, а также правил, гарантирующих возможность перемен на фоне стабильности; кроме того, на руководство влияют ритуалы, символы, обычаи и традиции, которые были узаконены и регулируются надлежащим образом. Все эти составляющие не только укрепляют образ конкретной институциональной структуры, но и позволяют тому или иному должностному лицу временно выполнять роль лидера в силу своих государственных обязанностей<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Adam Wolf, “La Responsabilidad dentro de la Administración Pública”, 1999. Puede consultarse en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1317/4.pdf>.

33. Эффективность руководства в институциональной системе определяется результатами и достигается за счет информирования, коммуникации, использования опыта для получения знаний, умения предвидеть риски, способности мотивировать лиц внутри учреждения и обеспечивать межучрежденческое взаимодействие, а также за счет способности объединять волю людей. Рассмотрим следующие особенности применительно к государственному сектору:

а) Представительный характер — основывается на демократической избирательной системе или же на опосредованной законом, устоявшейся и принятой системе назначения, определяющих иерархию и порядок взаимодействия между элементами системы (полномочия, функции и ответственность).

б) Способность к примирению — способность убедить вышестоящих, равных по уровню и нижестоящих лиц в преимуществах выбранного курса действий для достижения поставленных целей в рамках правил, регулирующих деятельность институтов, причем таким образом, чтобы сотрудничество позволяло предотвращать возникновение конфликтов. Иными словами, важную роль играет работа в команде.

в) Предвидение — умение предвосхищать проблемы и препятствия, которые встретятся на пути, творчески и решительно подходить к выработке мер по их преодолению (план А, план Б, план В...).

г) Управление — получение результатов в заданных условиях и оперативное урегулирование кризисов.

е) Контроль — гарантия общественного блага в условиях постоянного контроля, транспарентности и подотчетности.

34. Тем не менее такая система может потерпеть неудачу в условиях сохраняющегося неравенства в мире и внутри каждой из стран из-за усложнения современных обществ, различных противоречащих друг другу интересов в условиях социального разнообразия, культурного многообразия, сбоя рыночных механизмов, ограничений на использование технологий и т.д. Усложнение системы приводит к разрастанию руководящих структур, в результате чего формируется множество относительно автономных центров власти (многовластие)<sup>14</sup>, которые, как водится, принимаются отстаивать или продвигать свои интересы.

35. В такой ситуации необходимо, чтобы государства решительно вставали на путь защиты общественных интересов в экономической, политической и социальной сферах посредством отправления своей власти, а также чтобы государства объединяли волю членов общества, с тем чтобы они проявили готовность сосуществовать и развиваться под одной крышей.

36. В условиях, когда в обществе не прекращаются преобразования, перемены начинают видеться как обязательное условие жизни, как будто бы они сами по себе имели какую-то ценность. Зачастую сиюминутная конъюнктура приобретает большую важность, чем структура. Увлекаясь изменениями ради самих по себе изменений, когда основное внимание уделяется внешнему облику и популярности лиц, стоящих у власти, стоит вспомнить, что институциональное

<sup>14</sup> Robert Dahl, *La Poliarquia* (Madrid, Tecnos, 1989).

руководство должно полагаться на структурные элементы, которые не позволяют произвольно изменять установленные порядком общественные нормы, а также дают возможность сфокусироваться на обеспечении социальной пользы, а не на решении несущественных задач.

37. Модели институциональной власти устаревают, и пока еще не удалось придумать, чем они могут быть надежно заменены. В такой период руководящая роль институтов претерпевает изменения, затрагивающие традиции и обычаи, обеспечивающие доверие со стороны граждан.

38. Поэтому институты должны все больше опираться на организованные социальные структуры, для того чтобы более эффективно достигать общие цели. Традиционное управление уже больше не отвечает своим задачам, и требуется обеспечить, чтобы лица, на которых направлена деятельность по управлению, также несли ответственность посредством взаимодействия, которое призвано достичь консенсуса и не допустить бездействия. Было бы полезным, чтобы такая деятельность осуществлялась с опорой на следующие принципы:

a) Государство защищает общие интересы, следит за соблюдением прав индивидов и общества и обеспечивает необходимые условия для его функционирования с опорой на демократию, правосудие и свободы граждан, являющихся носителями суверенитета.

b) Солидарность институтов с людьми, открытость к пониманию обстоятельств всех слоев общества, прежде всего уязвимых лиц, и опора на их инициативу и действия для обеспечения устойчивого социально-экономического, политического и экологического развития.

c) Обязательство институтов и отдельных лиц вместе с правительством защищать интересы общества, прислушиваться к его легитимным требованиям и потребностям и удовлетворять их постепенно в заранее обозначенные сроки.

d) Сотрудничество между институтами и отдельными лицами. Стратегия координации действий, в рамках которой каждая сторона предлагает свои способности, ресурсы, усилия и инфраструктуру в интересах достижения всеобщего благосостояния.

e) Институциональная и социальная продуктивность, с тем чтобы многократно повысить отдачу от совместной деятельности индивидов и институтов за счет того, что общество и правительство выступают единым фронтом.

f) Уважение интересов институтов и общества для развития самосознания индивида с учетом институционального контекста, признания заслуг другого и обеспечения способности использовать преимущества совместной деятельности ради общего блага.

g) Межинституциональная, межправительственная и социальная интеграция для достижения целей силами тех, кто будет готов привнести идеи, приложить усилия и предоставить ресурсы ради повышения качества жизни вне зависимости от культурных, социально-экономических, политических и идеологических различий.

h) Принятие обязательств на глобальном уровне с учетом обязательств институтов в каждой конкретной стране в целом, в частности обязательств

конкретных профильных институтов, с уделением особого внимания соблюдению принципов и удовлетворению потребностей всеобъемлющего развития.

39. Отсюда следует, что у демократических государств есть возможность укрепить и расширить возможности своих институтов. Такой стиль управления предполагает участие всех сопричастных сторон, транспарентность в политико-административной сфере и подотчетность перед обществом, а также использование традиционных методов и новых социальных сетей.

## **V. Политика, направленная на достижение целей в области устойчивого развития в демократическом правовом государстве**

40. Как опосредовать потребности и требования общества через цели в области устойчивого развития? Необходимо применять государственно-административный подход и использовать подходящие методы и средства, в частности стратегии государственного управления.

41. По сути, стратегии государственного управления зарекомендовали себя как надлежащее средство для обеспечения взаимной ответственности управляющих и «управляемых». По этой причине они являются подходящим механизмом для осуществления Целей.

42. Для этого необходимо наличие соответствующей общегосударственной политики, т.е. политики, затрагивающей всю систему страны и оказывающей воздействие на такие широко известные элементы как правительство, население и территория, совокупность институтов страны, взаимодействие между ними и с внешним миром в культурной, политической и экономической сферах в целях сохранения и повышения их жизнеспособности и влияния в сложном глобальном контексте, в котором обязательными для выживания условиями являются солидарность и сотрудничество.

43. Такая общегосударственная политика встраивается в международную систему, но сохраняет при этом исторически укоренившиеся в сознании каждого народа ценности и принципы, формирующие идентичность в интересах укрепления суверенитета, автономии и независимости, на основе структуры, обеспечивающей социальную интеграцию и равенство и регулируемой правительством, которое обладает широкой легитимностью внутри страны, а также признается и уважается во всем мире.

44. Общегосударственная политика носит многоаспектный характер; для осуществления такой политики требуется определить всеобщие применимые права и обязанности, закрепленные в конституции и вытекающих из нее законах и нормативно-правовых актах. Общегосударственная политика затрагивает все сферы деятельности органов всех ветвей государственной власти, организованного общества, и в частности граждан; таким образом, она закладывает основу, на которой в духе консенсуса и с применением гибкого подхода устанавливаются обязательства (см. схему 2 ниже).

Схема II  
Компоненты общегосударственной политики



45. Политика правительства как неотъемлемая часть общегосударственной политики включает действия, относящиеся к исключительной прерогативе правительства; внешним проявлением такой политики является неделегуемое регулирование государством деятельности других социальных секторов для решения важнейших вопросов, таких как национальная безопасность, международные отношения, бюджетно-финансовые и другие вопросы. Одной из основных черт такой политики является реализация власти исключительно в законодательно-правовых рамках.

46. Политика правительства носит всеобъемлющий характер и непосредственно связана с общими целями, провозглашенными в конституциях или основополагающих законах каждой страны, а также в обязательных для исполнения международных договорах. Особый интерес в этой связи представляют конвенции и резолюции, принятые под эгидой Организации Объединенных Наций, в частности резолюция, в которой сформулированы цели в области устойчивого развития.

47. Политика в области государственного управления занимает подчиненное положение по отношению к политике правительства, она выполняет функции согласования действий между правительством и организованным обществом и

обеспечения их выполнения. Таким образом, действуя сообща, они могут выявлять и предотвращать общие проблемы, оценивать альтернативные действия, выбирать действия, которые выгодны большинству, совместно нести риски и распределять обязанности для достижения предлагаемых целей и выполнения задач. Отличительной чертой такой политики является опора на согласие.

48. Вся политика в области государственного управления должна основываться на доверии, которое возникает в результате обеспечения на повседневной основе конкретных мер транспарентности и подотчетности, не только правительства, но и всех действующих субъектов. Стратегии государственного управления относятся к конкретным сферам институциональной деятельности, определенным в соответствующих законодательных актах и вытекающих из них административно-правовых нормах, например образование, здравоохранение, энергетика, занятость. В любом случае, когда достигнутые договоренности дают сбой, правительство как представитель государства не может отказаться от исполнения властных полномочий.

49. Стратегия участия граждан в политической жизни затрагивает как общество, так и правительство. Она проистекает из обязательств, взятых частными лицами, или полномочий, делегированных правительством в целях удовлетворения конкретных общественных интересов. Такая стратегия направляет действия организованного гражданского общества в широких нормативно-правовых рамках, позволяющих очертить круг ведения и полномочия гражданского общества. Для этого необходимо определить схему взаимоотношений между различными социальными секторами во всех измерениях, например в пространстве (соседи и их представители), по сфере общих или противоречащих друг другу интересов (в экономике, культуре, спорте, отдыхе) и по общим целям (охрана окружающей среды, обеспечение общественной безопасности, гендерные вопросы, гражданское воспитание, жилищные условия и т.д.).

50. В этом контексте граждане вырабатывают свои способы действия, устанавливают границы, определяют процедуры, методы оценки и механизмы контроля; лишь изредка у них возникает потребность в бюджетных средствах, поскольку они проявляют готовность самостоятельно нести экономические, политические расходы и издержки совместной жизни в обществе. Более того, они не ожидают вмешательства правительства, за исключением тех случаев, когда их полномочий и возможностей оказывается недостаточно.

51. По такой схеме формируются модели управления на основе сотрудничества в целях совместного созидания, совместного производства<sup>15</sup> и совместного использования материальных благ и услуг, для чего необходимо межинституциональное взаимодействие на различных уровнях власти, взаимодействие с государственно-административными структурами и общественными организациями

52. Выработка стратегий государственного управления начинается с участия граждан.

---

<sup>15</sup> Cristina Zurbriggen and Mariana Gonzalez Lago, "Innovacion y Co-Creacion: Nuevos Desafios para las Politicas Publicas" *Revista de las Gestion Publica*, vol. III, no. 2 (July-December 2014).

53. В трех вышеупомянутых категориях обнаруживаются черты, присущие государственно-административной системе, в частности:

а) инициатива — может исходить от общества или от правительства, должна быть легитимной и не выходить за рамки закона, должна быть облечена в общественную форму, чтобы закрепиться в публичной сфере, подчинена цели обеспечения комплексного развития страны, укрепления ее идентичности и осознания общности судьбы;

б) диагностирование/прогнозирование — обеспечение совместными усилиями правительства и общества на основе переговоров определения и оценки масштабов проблем и их последствий. В этой связи возникает ряд вопросов, например: «Какого рода требованиям и/или потребностям следует уделять внимание?», «Какие политико-программные обязательства должны быть приняты и исполнены?», «Какие административные меры следует принять для повышения качества совместной жизни отдельной группы лиц, сообщества или целой нации?», «Какие социально-политико-экономические конфликты ставится цель разрешить?». От ответов на эти и другие вопросы будут зависеть принимаемые стратегии государственного управления;

в) планирование — определение и согласование стратегий государственного управления; выработка и введение в действие норм для обеспечения ее надежности и актуальности; составление открытого плана и сметы расходов, а также определение наилучших условий финансирования для воплощения, осуществления и постоянного совершенствования этих стратегий;

г) организация, координация и осуществление — распределение обязанностей и определение круга задач, сроков и целей, планирование методов оценки и контроля. Выполнение соглашений и решений. Хотя ответственность за разработку стратегии действий лежит на правительстве, координация и осуществление равным образом относятся к лицам, на которых направлена соответствующая деятельность по реализации государственного управления;

е) оценка — сопоставление полученных и ожидаемых результатов, начиная с момента планирования, отслеживания хода осуществления и контроля на последующих этапах в целях, с одной стороны, выявления и обобщения положительного опыта и повторного применения успешных схем, а с другой — выявления недочетов, ошибок и промахов, исправления ошибок, а также преодоления или устранения препятствий. Основную часть оценки выполняет общество.

54. Поскольку органы власти осуществляют властные полномочия от имени общества, правительство не может отстраняться от процесса развития. Поэтому необходимо, чтобы органы государственного управления постоянно совершенствовали свои профессионально-кадровые ресурсы для решения разнообразных задач, относящихся к кругу ведения различных министерств и ведомств.

55. Следовательно, различные органы государственного управления должны взять на вооружение методы работы на основе сотрудничества в условиях, когда необходимо быть готовым проводить изменения и адаптироваться к изменениям как внутри страны, так и на международном уровне, в результате чего неизбежно влияние субъектов друг на друга. Из этого следует, что для участия

в глобальных механизмах, не нарушая взлелеянный Организацией Объединенных Наций принцип самоопределения, необходимо, чтобы внутренняя политика была связана с внешней.

56. Речь идет о том, чтобы сократить неравенство между странами, но при этом сохранить идеологические различия, обеспечить возможности для диалога на равных и прежде всего активизировать процесс развития. Нужно добиваться не только солидарности, но и эффективности, с тем чтобы обеспечить реальные возможности для достойной жизни всего общества и отдельных лиц.

57. Таким образом Цели позволяют оценить потенциал политических, социальных, экономических и административных систем всех государств мира. В этой связи через сформулированный в Повестке дня на период до 2030 года принцип «чтобы никто не был забыт» определяются временные, формальные и содержательные рамки деятельности.

58. Мы показали, как институциональное руководство сочетает в себе три упомянутых выше типа; однако помимо власти, определенной как правовой конструкт, каждый институт должен обладать признаваемым и уважаемым моральным авторитетом. Можно утверждать, что институциональное руководство является антитезой господства, альтернативой диктатуре и авторитаризму, поскольку оно опирается на консенсус в качестве государственной стратегии с учетом социальных, экономических и культурных факторов, характерных для группы или сообщества, для жителей маленькой деревни и целой страны, отдельных регионов внутри континента и межконтинентальных регионов.

59. Как и любой моральный авторитет, авторитет Организации Объединенных Наций держится на способности объединять волю государств-членов, каждый из которых выступает в роли равного партнера; договоренности являются одновременно средством и целью и направлены на поддержание мира во всем мире, защиту прав человека и содействие развитию.

60. Неоспоримая легитимность Организации закрепляет ее роль мирового лидера, действия которого позволяют осуществлять глубинные преобразования (примером чего являются Цели) за счет того, что они направляют усилия руководителей институциональных структур на национальном, региональном и глобальном уровнях и при этом создают условия, необходимые для их осуществления во всех этих сферах.

61. Повестка дня на период до 2030 года позволяет изменить нашу политико-административную, экономическую и социальную культуру; речь идет о новой парадигме, основными категориями которой является консенсус и сотрудничество и которая основана на принципах права, правосудия, свободы и солидарности.

## **VI. Общие черты целей в области устойчивого развития**

62. С точки зрения задач, которые будут осуществляться государственными органами управления, можно отметить следующие общие черты целей в области устойчивого развития.

## **A. Глобальный масштаб**

63. Задача сохранения человечества на планете Земля занимает центральное место среди идей, положенных в основу создания Организации Объединенных Наций: поддержание мира, поиск решения международных экономических, социальных, культурных и гуманитарных проблем, уважение прав человека и основных свобод.

64. Сегодня они сохраняют свою актуальность вследствие наличия диспропорций в развитии, порождаемых периодически возникающими вооруженными конфликтами, взрывным ростом народонаселения, урбанизацией, индустриализацией и другими структурными процессами, а также появления новых вызовов, противостоять которым в силу их многопричинного характера на первый взгляд невозможно, несмотря на обязательства, взятые правительствами и многосторонними учреждениями, и прилагаемые ими усилия.

65. Нынешняя ситуация требует радикальных решений, которые позволят координировать разрозненные мероприятия, осуществляемые в отрыве от контекста и/или непоследовательно. Первым этапом согласования действий на глобальном уровне стало принятие документа о целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, который представляет собой соглашение в отношении решения проблем, стоящих на рубеже столетия. Преемственность этой инициативы прослеживается в целях в области устойчивого развития, которые были приняты 193 странами: каждая страна будет работать над их достижением с учетом сложившихся условий, возможностей в плане развития, национальной политики и приоритетов таким образом, чтобы выйти на уровень глобальных усилий, которые мобилизуют страны, регионы, континенты и все международное сообщество во имя достижения целей в области устойчивого развития.

## **B. Комплексное видение**

66. Цели в области устойчивого развития дают нам возможность всесторонне анализировать глобальные проблемы с учетом различных особенностей каждой страны. С одной стороны, это помогает выявлять взаимозависимости между народами, присущие процессу глобализации, а с другой — многогранные взаимосвязи всех целей в области устойчивого развития и вытекающих из них задач.

67. Прогресс, достигнутый в одних странах, как ожидается, окажет положительное влияние на другие страны, учитывая наличие прямых связей между различными видами деятельности человека в области культуры, науки, горнодобывающей промышленности, сельского хозяйства и промышленного производства, технологий, торговли, миграции (добровольной или вынужденной), предотвращения климатических изменений и сохранения самой планеты.

68. Кроме того, ожидается, что действия по достижению одной из целей в области устойчивого развития создадут в позитивном смысле «эффект движущей силы» для реализации остальных задач в интересах достижения общей цели улучшения условий жизни, но эти действия должны быть синхронизированы и

иметь одну направленность. Так, при достижении цели 1, касающейся ликвидации нищеты в мире во всех ее формах, помимо экономических необходимо учитывать и другие факторы, такие как доступ к образованию, состояние здравоохранения и наличие равных прав и возможностей; поэтому без внимания к остальным 16 целям добиться достижения целей 1, 2, 4, 8, 10 и других вряд ли будет возможным.

69. Еще одной положительной чертой целей в области устойчивого развития является обеспечение комплексного учета его экономического, социального и экологического компонентов — к ним еще следует добавить культурный и политический компоненты — по различным направлениям деятельности, касающейся улучшения жизни людей, процветания, обеспечения мира и справедливости и формирования партнерских отношений. Это позволяет применять системный подход, с помощью которого можно отслеживать переменные факторы и причинно-следственные связи, устанавливать приоритеты в области оказания помощи по каждой стране и обосновывать принятие решений<sup>16</sup>.

### **С. Формирование общественного мнения и правовое демократическое государство**

70. Формирование общественного мнения означает, что общество и его институты осознают свои сильные и слабые стороны, условия, в которых они существуют в данный исторический момент, и особенно важность принятия мер в целях устранения факторов на местном и международном уровне, препятствующих их всестороннему развитию.

71. Цели в области устойчивого развития должны быть частью государственных программ. Поэтому для их продвижения требуется согласованная совокупность доводов, способствующих повышению степени информированности всех заинтересованных сторон о необходимости срочного решения внутренних проблем и устранения, за счет аспектов взаимозависимости, препятствий на национальном и глобальном уровнях.

72. Такой подход порождает действия в духе взаимности, синергию между странами, позволяет задействовать опыт, связанный с решением аналогичных задач, и как следствие быстрее добиться прогресса благодаря воспроизведению достижений.

73. Цели в области устойчивого развития предусматривают реализацию основных прав человека, создание для этого соответствующих условий и в то же время определяют конкретные обязательства по обеспечению их соблюдения. Очевидно, что соглашение о целях прошло трудный путь согласования, прежде чем оно было утверждено национальными представителями и подписано государствами. Поэтому мы можем сказать, что цели в области устойчивого развития будут успешно достигнуты в тех странах, которые привержены соблюдению законов демократического правового государства.

---

<sup>16</sup> James G. March and Herbert A. Simon, *Teoría de la Organización* (Barcelona, Ariel, 1994).

74. В соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года одна из первых обязанностей органов государственного управления заключается в том, чтобы действовать ответственно, во всех случаях руководствоваться стандартами и этическими нормами государственной службы, которые, как мы уже отмечали, ставят права всех выше любых других особых интересов.

75. Ниже приводится анализ оперативных аспектов целей в области устойчивого развития, которые имеют первостепенную важность, поскольку в любом плане учитываются возможности их достижения.

## **VII. Достижение целей в области устойчивого развития**

76. Что касается целей в области устойчивого развития в контексте государственного управления, то их достижение предполагает реализацию государственной стратегической программы, а также разработку межсекторальных, территориальных и общинных государственных стратегий, скоординированных по срокам осуществления и видам деятельности.

77. Следует отметить, что необходимо изучить стратегии, которые уже осуществляются в странах и которые содействуют достижению целей в области устойчивого развития или разработке новых программ, отвечающих критериям Повестки дня на период до 2030 года.

78. После этого в тех областях, где созданы организационные и политические структуры, можно определить контуры институционального руководства государственных институтов и четко, авторитетно и твердо выполнять функцию координации осуществления всех подпадающих под их юрисдикцию запланированных задач, включая эффективную реализацию конкретных мер по отслеживанию ожидаемых результатов.

### **A. Достижение**

79. Повестка дня на период до 2030 года представляет собой политическое обязательство самого высокого уровня и является долгосрочной программой, в рамках которой политико-административная система каждой страны формирует свою собственную национальную политику, направленную на достижение целей в области устойчивого развития.

80. Процесс достижения состоит из трех уровней: «макро» уровень задает направленность, например Повестка дня на период до 2030 года, а «мезо и микро» уровни — функциональный и оперативный — предназначены для того, чтобы «добиваться результата» за счет осуществления ряда мероприятий, которые учитывают соответствующую государственную программу каждой страны, общий подход к ее реализации, ее утверждение как директивными органами, так и заинтересованными сторонами в рамках нормативно-правовой базы, наличие и выделение ресурсов, процесс начала, хода и оценки их осуществления, с учетом динамизма системы государственного управления, выражающегося в необходимости гибкого цикла, а также постоянного взаимодействия между процессами планирования, управления и контроля.

81. В силу своей тесной взаимосвязи цели в области устойчивого развития представляют собой руководство к действию, которое требует осуществления институтами полномочных органов государственной власти определенных административных процессов в геополитических областях, относящихся к сфере их компетенции. Таким образом, глава государства или правительства, учитывая реалии своей страны, должен взять на себя руководящую функцию по проведению «макрополитики», закрепленной в рамках организационных структур трех ветвей власти.

## **В. Почему комплексные государственные стратегии?**

82. Взаимозависимость государственной политики носит общий характер, поскольку такую политику проводит не одно ведомство или сектор, а целая система должным образом организованных межведомственных, межправительственных и общественных структур, осуществляющих деятельность в соответствии со своими установками, концепциями и законными интересами.

83. Лозунг Повестки дня на период до 2030 года («Никто не будет забыт») не укладывается в чисто административную концепцию, выходит на политический уровень и носит всеобъемлющий и всеохватный характер. Такой комплексный подход, с одной стороны, отражает взаимозависимость целей в области устойчивого развития, а с другой — чрезвычайную важность ответственного участия в жизни общества. Все это в свою очередь подчеркивает взаимосвязь между правительством и обществом, поскольку теперь ценности являются не производными единственного источника власти или даже законов, а результатом широкого участия общества в разъяснительной работе, обсуждениях, подготовке предложений, переговорах и соответствующих действиях граждан и правительства.

84. Поэтому единственный способ выстроить комплексную политику заключается в том, чтобы отойти от догматов; с одной стороны, экономического догмата о предполагаемой выгоде от конкуренции на рынке, а с другой — догмата о том, что государство-правительство является единственным ответственным за общественное благо и коллективное благосостояние. В то время как оба эти утверждения регулярно оспариваются и нередко довольно решительно, это не помогло устранить коренные причины конфликта, который обостряется в результате неравенства и интересов, связанных с сохранением статус-кво.

85. С тем чтобы добиться сбалансированного развития в политической, экономической, социальной и экологической областях, необходимо сформировать культуру ответственности в системе управления общественными отношениями между правительством и организациями гражданского общества. Таким образом, реализовать положения Повестки дня на период до 2030 года можно только в контексте укрепления принципов демократического, правового и социально-продуктивного сосуществования.

86. В рамках комплексной государственной политики в отношении целей в области устойчивого развития главы государств и правительств при участии социальных партнеров и наиболее уязвимых групп населения будут иметь возможность определять общественную повестку дня, а также анализировать и,

при необходимости, корректировать ход достижения целей в области устойчивого развития. Таким образом, система управления, основанная на политической власти и наделенная полномочиями, будет выстраиваться с учетом комплексной государственной политики, направленной на осуществление указанной Повестки.

87. Следовательно, применение такого комплексного подхода обусловлено тем, что каждая заинтересованная сторона не только определяет наличие проблем и потребностей, но и ставит перед собой задачи и берет на себя обязательства по обеспечению их выполнения. Поэтому государственную политику можно рассматривать как комплексную только тогда, когда правительства и общества готовы совместно работать над двусторонними и/или многосторонними решениями проблем и трудностей, препятствующих достижению целей в области устойчивого развития.

## **С. Стратегическое руководство и координация**

88. Как отмечалось в пункте 4, в рамках государственной политики можно выделить три элемента: политику правительства (всеобъемлющую и проводимую самим правительством), общественную политику (проводимую совместно правительством и организованным обществом) и политику граждан (проводимую на основе взаимодействия между гражданами). Эти три элемента политики должны проводиться во всех юрисдикциях, действующих в стране, но это необходимо осуществлять последовательно, с тем чтобы сохранить важное единство, достижение которого требует таких огромных усилий.

89. Наиболее эффективный способ организации процесса достижения заключается в том, чтобы использовать формальные и юридически признанные структуры, секторальные и территориальные, в рамках трех уровней управления путем создания каналов межведомственной связи, необходимых для осуществления горизонтальной координации.

90. В связи с этим предлагается поручить существующим административным структурам правительств осуществление конкретных мероприятий по достижению соответствующих целей в области устойчивого развития, а также укрепить при содействии главы государства и/или правительства организационное руководство и ведущую роль общества в вопросах разработки и осуществления воспроизводимой государственной политики и вертикальной (межправительственной) и горизонтальной (межведомственной) координации, чтобы устранить бюрократическую волокиту и задействовать в процессах принятия решений представителей социального и частного секторов.

91. Национальная структура должна воспроизводиться на субнациональном и местном уровнях, в региональных комитетах и местных отделениях или в рамках любых других форм территориальной организации в соответствии с установками политико-административной системы. В своей работе эти структуры могли бы опираться на уже накопленный опыт. Таким образом, без участия национального руководства способность каждого региона к адаптации будет проявляться в непрерывном позитивном цикле движения системы.

92. Такая организация процесса не предполагает создания государственных структур, вместо этого она использует бюджетные ассигнования, существующую организационную пирамиду и профессиональные навыки и талант государственных служащих каждого учреждения, чтобы выполняемые ими повседневные задачи стали амбициозными задачами по достижению каждой из целей в области устойчивого развития.

#### **D. Структура руководства**

93. На уровне подчинения главе государства и/или правительству каждое учреждение должно сформировать свою собственную структуру руководства в соответствующей области деятельности с учетом возложенных на него полномочий. Орган, отвечающий за управление этим учреждением, объявляет о формировании состава институционального руководства из числа сотрудников организации.

94. Цель состоит в том, чтобы разделить и распределить обязанности в каждом конкретном случае. Так, каждое учреждение должно осуществлять руководство деятельностью по достижению целей в области устойчивого развития в сфере своей компетенции, используя для этого инструменты государственной политики.

95. На этом уровне институциональный руководитель занимается определением организационных возможностей в плане управления, контроля и мотивации в последовательности, установленной нормативными рамками и дополненной личным стилем управления назначенных должностных лиц.

96. На оперативном уровне руководители также должны быть сотрудниками учреждения. Необходимо выявить и отобрать для выполнения поставленных задач таких сотрудников, которые имеют чувство принадлежности, обладают знаниями целей и организационных процедур, пользуются авторитетом у старших сотрудников, умеют ладить с коллегами, уважают своих партнеров, умеют работать в группе и проявляют эмпатию, поскольку именно им предстоит довести программы работы до завершения при любых обстоятельствах. Они должны относиться к различным типам руководителей (традиционные, харизматичные, институциональные), что необходимо для выстраивания общественной политики в поддержку достижения целей в области устойчивого развития.

#### **E. Анализ государственной политики**

97. Каждое правительство, безусловно, имеет национальный проект, в котором воплощены чаяния всех слоев населения, и от того, как он осуществляется, будет зависеть оценка его работы. Поэтому ожидается, что планы и программы будут направлять работу правительства.

98. Таким образом, процесс осуществления Повестки дня на период до 2030 года начинается не с нуля; он может опираться на широкий спектр стратегий, программ и действий, которые показали свою эффективность при решении проблем, связанных с достижением целей в области устойчивого развития.

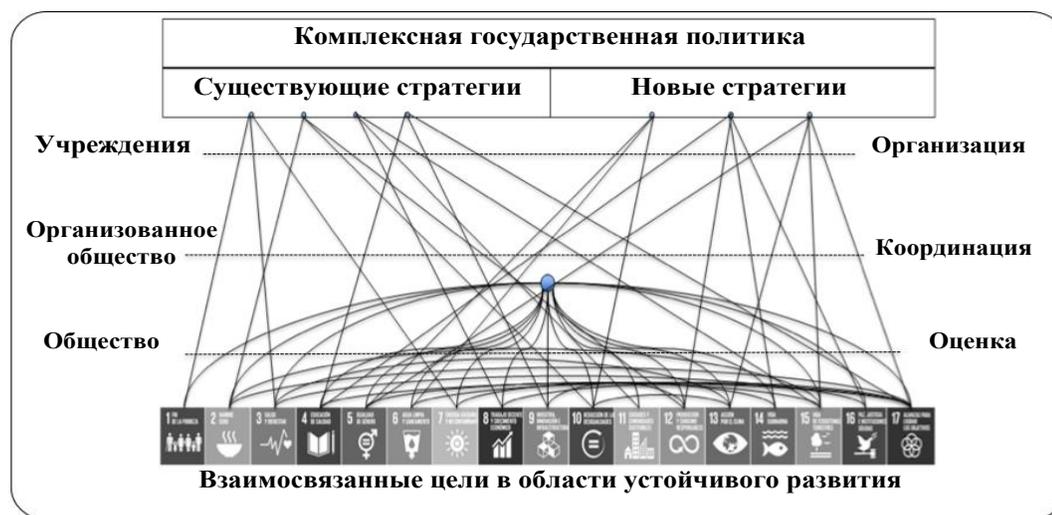
99. Необходимо провести анализ уже существующих государственных стратегий. Во время этой кропотливой работы по определению общих категорий будет установлена их взаимосвязь с целями в области устойчивого развития, что позволит разработать группу государственных стратегий, связанных с Повесткой дня на период до 2030 года. Следующим шагом станет определение приоритетности их осуществления в каждой стране, регионе или населенном пункте.

100. Одновременно с этим необходимо восполнить недостающие звенья, которые помогли бы разработать конкретные государственные программы, чтобы заполнить пробелы, связанные с целями в области устойчивого развития. Это позволило бы повысить уровень взаимопонимания и солидарной ответственности учреждений и заинтересованных сторон.

101. Иными словами, существующие государственные стратегии, должным образом отображенные в контексте Повестки дня на период до 2030 года, наряду с новыми стратегиями достижения целей в области устойчивого развития, представляют собой своего рода «пакеты мер», которые после формирования их структуры, придадут государственной деятельности стратегическую направленность. Задача состоит в том, чтобы выстроить сложную систему взаимосвязей между многочисленными и разнообразными компонентами системы, указанными на диаграмме 3.

Диаграмма 3

**Сложность достижения целей в области устойчивого развития**



1. Полная ликвидация нищеты; 2. Полная ликвидация голода; 3. Охрана здоровья и благополучие всех; 4. Качественное образование; 5. Гендерное равенство; 6. Чистая вода и санитарные услуги; 7. Экологически чистая и доступная по цене энергия; 8. Достойная работа и экономический рост; 9. Промышленность, инновации и инфраструктура; 10. Уменьшение неравенства; 11. Экологически устойчивые города и населенные пункты; 12. Устойчивое потребление и производство; 13. Защита климата; 14. Устойчивое использование водных ресурсов; 15. Устойчивое использование наземных экосистем; 16. Мир, справедливость и эффективные институты; 17. Партнерства для достижения этих целей.

## Оценка

102. Повестка дня на период до 2030 года обязывает подписавшие ее страны осуществлять мониторинг и оценку хода ее осуществления путем сбора, систематизации, интерпретации и распространения достоверных данных, чтобы заинтересованные стороны имели доступ к актуальной, точной, объективной и надежной информации.

103. На основе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (2000–2015 годы), в каждой стране были разработаны и опробованы методы контроля и оценки целевых показателей, некоторые из которых, оказавшиеся полезными и эффективными, помимо новых показателей, были надлежащим образом адаптированы к целям в области устойчивого развития.

104. С учетом необходимости осуществлять контроль и оценку ожидается, что правительства будут обеспечивать прозрачность и достоверность представляемой информации. Наличие качественной отчетности будет содействовать развитию международного сотрудничества на основе обмена передовым опытом и взаимного обучения. Процедуры оценки, в свою очередь, должны учитывать соответствующие национальные параметры.

105. Поскольку для достижения целей в области устойчивого развития каждой стране необходимо разработать «дорожную карту», следует точно определить ее начальный и конечный этапы. Руководствуясь этой логикой, большинство стран уже обладают практическими и полезными статистическими ресурсами для оценки отдачи усилий по постепенному достижению результатов в заранее установленные краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные временные сроки.

106. С точки зрения государственного управления в рамках усилий по достижению целей в области устойчивого развития важно провести оценку:

а) планов действий по достижению каждой цели с учетом ее взаимозависимости с другими целями;

б) эффективности координации, чтобы избежать ненужных задержек, дублирования и повторения усилий и не допустить растраты усилий, ресурсов и времени;

в) программы социальной коммуникации по каждой цели, чтобы проверить прохождение информации и работу обратной связи с получателями путем проведения опросов общественного мнения, анализа и собеседований с использованием традиционных и технических средств сегодняшнего дня<sup>17</sup>;

г) социальное участие в работе различных правительственных ведомств и в различных областях деятельности, чтобы определить степень их приверженности и взятой на себя ответственности;

д) последствий и практических результатов, чтобы выработать систему измерения результатов участия всех заинтересованных сторон в стратегии

<sup>17</sup> Manuel Castells, *Comunicación y Poder* (México, Siglo XXI, 2012).

осуществления Повестки дня на период до 2030 года «до», «во время» и «после» реализации того или иного мероприятия.

## **Г. Многокомпонентность процесса достижения целей в области устойчивого развития**

107. И наконец, мы подходим к всестороннему рассмотрению различных компонентов, в рамках которых, после того, как государства — члены Организации Объединенных Наций поддержали Повестку дня на период до 2030 года, будут теперь обсуждаться идеи, соглашения, планы, программы, решения, ресурсы и действия. Сегодня достижение целей в области устойчивого развития зависит только от усилий, прилагаемых каждой страной по каждому из этих компонентов:

а) политический компонент: убедить субнациональные и местные органы власти, политические партии, парламенты или конгрессы, судебные органы, руководящие структуры (работодателей, профсоюзы), университеты, средства массовой информации, неправительственные организации принять соответствующие решения и обязательства;

б) технический компонент: обеспечить вклад научного сообщества в основные знания, касающиеся целей в области устойчивого развития, и применение соответствующих методов и процессов достижения каждой из этих целей;

в) административный компонент: определить задачи в области государственного управления (руководство, координация, контроль, оценка и т.д.), определить механизмы участия и мобилизации ресурсов и вместе с обществом установить приоритеты развития, определить показатели и принять меры по предотвращению возникновения рисков, прежде всего связанных с возможными идеологическими конфликтами и политическими и экономическими интересами, сопряженными с достижением целей в области устойчивого развития;

г) социальный компонент: довести до сведения граждан важность целей в области устойчивого развития и обеспечить их учет в рамках процесса осуществления Повестки дня на период до 2030 года, а также в решениях по вопросам государственной политики, принимаемых в интересах развития человеческого капитала и управления преобразованиями.

## **VIII. Выводы**

108. Цели в области устойчивого развития являются важным шагом международного масштаба. Они опираются не на военную или экономическую мощь, а на сотрудничество, солидарность и стремление к развитию, под которым понимается социально-экономическая и политическая интеграция, призванная улучшить условия жизни людей и сохранить жизнеспособность нашей планеты, как это предусмотрено в Повестке дня на период до 2030 года.

109. Цели в области устойчивого развития находятся в сфере ответственности правительства, но общественное сознание и институциональное руководство

должны понимать, что они объединяют человеческий и социальный капитал, необходимый для осуществления социальных перемен, поощрения творческого подхода и стремления к инновациям.

110. Из настоящего документа следует, что стоящая перед нами задача требует согласования и координации действий на международном, региональном, национальном и местном уровнях; принятия согласованных решений; совместных действий общества и правительств, включая меры контроля за ходом их осуществления, которые институциональному руководству целесообразно было бы принять в контексте обязательств перед обществом; а также укрепления институтов и привлечения большого количества новых участников к разработке и реализации государственной политики в поддержку достижения целей в области устойчивого развития.

111. Иными словами, осуществление является ключевым процессом достижения показателей, установленных по каждой из целей. Поэтому этот процесс оценивается не по риторике, а по результатам, в этом и заключается одна из наиболее важных задач.

---