Организация Объединенных Наций E/C.16/2017/5

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
30 January 2017
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению
Шестнадцатая сессия
Нью-Йорк, 24–28 апреля 2017 года
Пункт 3(c) предварительной повестки дня*
Обеспечение эффективного осуществления целей в области устойчивого развития: руководящая роль, действия и средства

Институциональные механизмы для достижения целей в области устойчивого развития

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Яном Циковом и Ровеной Бетель. Содержание этого документа и изложенные в нем мнения отражают позицию авторов и не обязательно соответствуют точке зрения Организации Объединенных Наций.

* E/C.16/2017/1.

17-01163 (R) 130217 140217

Просьба отправить на вторичную переработку

Институциональные механизмы для достижения целей в области устойчивого развития

Резюме

С учетом комплексного характера Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года воздействие различных видов политики следует рассматривать не изолированно, а с точки зрения синергизма и баланса плюсов и минусов между всеми целями и задачами в области устойчивого развития и устойчивым развитием в целом. Методологические изменения, которые влечет за собой такой целостный подход, заставят ввести новые существенные требования к процессам разработки и осуществления политики и к политическим и административным системам в плане укрепления их потенциала для учета важных взаимосвязей между целями в области устойчивого развития.

В настоящем документе обосновывается утверждение, что на уровне центрального правительства требованиям согласованности, относящимся к целям в области устойчивого развития, лучше всего отвечает горизонтальная интеграция политики. В организационном плане это требует создания механизмов, способных преодолеть фрагментацию, вызванную изолированностью подразделений государственных органов, что, в свою очередь, требует создания определенного сочетания механизмов как на стратегическом, так и на оперативном уровнях. В числе этих механизмов — различные организационные меры с участием как органов государственного управления, так и парламентов и предусматривающие, в частности, создание бюджетных стимулов и соответствующую подготовку гражданских служащих.

Органы власти на национальном, региональном и местном уровнях управления тоже должны взаимодействовать друг с другом в целях достижения всеобъемлющей интеграции политики. Для этого необходима вертикальная координация. Огромное значение будет иметь диалог с различными заинтересованными сторонами, в частности для адаптации национальной стратегии устойчивого развития к местным условиям. Применение подхода, включающего участие многих заинтересованных сторон, в том числе представителей гражданского общества, деловых кругов, граждан и научного сообщества, может способствовать учету комплексного и всеохватного характера целей в области устойчивого развития в процессе их реализации. Для того чтобы обеспечить соблюдение принципа «никого не оставить без внимания», необходимо принять соответствующие меры, особенно для того, чтобы привлечь уязвимые группы населения к обсуждению этого вопроса.

В настоящем документе отмечается, что свойства, присущие информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ), связаны с наиболее эффективными средствами, с помощью которых институциональные механизмы могут быть усилены, реорганизованы или адаптированы для достижения Повестки дня на период до 2030 года. Информационно-коммуникационные технологии обеспечивают важную инфраструктуру для работы институциональных механизмов, поскольку они позволяют осуществлять совместные, комплексные и скоординированные действия различных государственных учреждениях и взаимодействие между государственным сектором и другими субъектами. Кроме то-

го, они способствуют транспарентной и подотчетной работе органов управления, позволяют использовать большие объемы данных при разработке политики и планировании и предоставляют аналитические инструменты, в частности для оценки прогресса в достижении целей и задач в области устойчивого развития. Информационно-коммуникационные технологии являются важнейшим фактором обеспечения работы институциональных механизмов, составляющих основу осуществления Повестки дня на период до 2030 года.

I. Условия и требования, которым должны отвечать институциональные механизмы для достижения целей в области устойчивого развития

A. От целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, к целям в области устойчивого развития

1. Декларация тысячелетия, принятая на Саммите тысячелетия Организации Объединенных Наций в сентябре 2000 года, была важной вехой на пути к достижению более справедливого мира. Эта декларация обязывала страны создать новое глобальное партнерство в целях сокращения масштабов крайней нищеты и предусматривала ряд привязанных к конкретным срокам целевых показателей, которые необходимо было достичь к 2015 году и которые стали известны как цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия.

2. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, включают 8 целей и 18 целевых показателей; они были разработаны в разбивке по секторам и направлены на улучшение условий жизни в развивающихся странах. В связи с этим в секторальную политику этих стран были внесены изменения, направленные на содействие прогрессу в достижении этих целей, в частности в развивающихся странах с низким уровнем доходов. Некоторые страны, например, ввели бесплатное начальное образование для обеспечения того, чтобы к 2015 году у детей во всем мире, как у мальчиков, так и у девочек, была возможность в полном объеме получать начальное школьное образование. Ряд стран начали реализовывать проекты, направленные на сокращение доли людей, страдающих от голода, в то время как другие создали новые институциональные механизмы для содействия достижению целевых показателей, связанных с обеспечением экологической устойчивости. Многие развивающиеся страны решали эту задачу путем принятия целого ряда мер по осуществлению различных целей одновременно, по этим и другим направлениям.

3. В основе Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятой на Саммите Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию в сентябре 2015 года, лежит комплекс из 17 целей в области устойчивого развития и 169 соответствующих задач. Цели в области устойчивого развития закрепляют достижения, касающиеся целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и опираются на них при неизменной приверженности первоочередным задачам в области развития, таким как ликвидация нищеты, охрана здоровья, образование, продовольственная безопасность и питание. С учетом конкретных задач, в частности в плане охвата наиболее уязвимых групп населения, эти процессы секторального укрепления институтов и политики, скорее всего, будут продолжаться.

4. Однако в отношении сферы охвата Повестка дня на период до 2030 года выходит далеко за рамки целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и представляет собой обязательства по принятию общих мер в отношении значительно более широкого круга задач в области политики, предусматривающей целый ряд экономических, социальных и экологи-

ческих целей, в частности обещание построить мирные и инклюзивные общества и определение средств осуществления. Важно отметить, что цели в области устойчивого развития должны восприниматься как комплексные и неделимые. Кроме того, Повестка дня на период до 2030 года носит универсальный характер. Цели в области устойчивого развития применимы ко всем странам — как развивающимся, так и развитым — и воплощают в себе основополагающее обязательство добиться того, чтобы никто не был обойден вниманием. Кроме того, эти цели всеобъемлющи по определению, равноправие и равенство рассматриваются в них как универсальные задачи и подчеркивается настоятельная необходимость партнерства и сотрудничества между всеми слоями общества и на всех уровнях.

B. Методологические проблемы в деле осуществления целей в области устойчивого развития

5. Учитывая комплексный характер Повестки дня на период до 2030 года, воздействие различных видов политики следует рассматривать не изолированно, а с точки зрения синергизма и баланса плюсов и минусов между всеми целями и задачами в области устойчивого развития и устойчивым развитием в целом. Системные изменения, которые влечет за собой такой целостный подход, заставят внести новые существенные требования к процессам разработки и осуществления политики и в особенности к политическим и административным системам в плане укрепления их потенциала для учета важных взаимосвязей между целями в области устойчивого развития и соответствующими задачами.

6. Некоторые из этих целей, как известно, тесно связаны друг с другом, и, как правило, их рассматривают одновременно, хотя и необязательно с одинаковой степенью интенсивности, а другие могут быть очень слабо связаны друг с другом или их связь не представляется очевидной. В тех случаях когда взаимосвязь между целями неочевидна, существует опасность того, что возможный синергизм и баланс плюсов и минусов могут остаться незамеченными, что может иметь серьезные последствия. Для решения этой проблемы полезно было бы оценить потенциальные взаимосвязи в два этапа.

7. Во-первых, цели в области устойчивого развития следует рассматривать в качестве сети из двух взаимосвязанных уровней: уровня целей и уровня задач. С методологической точки зрения этот этап основывается на принципах теории сетей, чтобы определить комплекс взаимоотношений между целями и задачами, который можно использовать для дальнейшего анализа, учитывая, что эти взаимоотношения могут отличаться друг от друга в разных странах и внутри стран[1].

8. Во-вторых, любая политика, решение или мера должны оцениваться с точки зрения их последствий для всех других целей и задач. А это означает применение комплексного подхода с учетом всех возможных последствий и

[1] См. например, David Le Blanc, “Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets”, Department of Economic and Social Affairs working paper No. 141 (March 2015). См. www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf.

всех взаимосвязей между различными последствиями. Например, расширение сельскохозяйственного производства может содействовать росту числа рабочих мест (цель 8) в интересах сокращения масштабов нищеты (цель 1) и сокращения масштабов голода (цель 2), но в то же время может привести к повышению спроса на энергию (цель 7) и воду (цель 6), потенциальным конфликтам из-за использования ресурсов (цель 16) и негативным последствиям для борьбы с изменением климата (цель 13) и для устойчивого использования биоразнообразия и экосистемных услуг (цели 14 и 15). Если упустить из внимания хотя бы одно из последствий, то его взаимосвязи с другими целями создадут неполную картину, причем возможно, что ни одна из целей, которых это касается, не будет достигнута на устойчивой основе.

9. Для осуществления целей в области устойчивого развития правительствам необходимо внимательно рассмотреть принятые на национальном уровне приоритетные задачи и существующие на всех институциональных уровнях стратегии их решения, включая адаптацию целей и политики, упреждающую разработку политики и программ и оценку прогресса в деле достижения целей в области развития. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития обобщает эти всеобъемлющие требования в отношении осуществления, используя термин «актуализация», которая описывается как внедрение Повестки дня на период до 2030 года в деятельность на национальном и местном уровнях и ее интеграция в национальные, субнациональные и местные планы в области развития, а впоследствии — в процессы распределения бюджетных ассигнований[2].

10. Принцип «никого не оставить без внимания» тоже предъявляет повышенные требования к институциональным механизмам для достижения целей в области устойчивого развития. Здесь, прежде всего, необходима готовность правительств уделять этому принципу первоочередное внимание и согласовывать с ним все стратегии и работу всех институтов. Правительства должны сознавать, что для того, чтобы потребности всех, и особенно маргинализированных групп, были услышаны, потребуется соответствующий институциональный механизм. Это требование может быть реализовано в форме создания специальной группы на уровне министров, структурных положений для парламентской работы (см. раздел C ниже), комитета с участием многих заинтересованных сторон (см. раздел E ниже) или надзорной функции.

11. Важно также обеспечить согласованность выработки политики с институциональными механизмами за пределами организационных инициатив. Форма таких механизмов будет зависеть от политических традиций и культуры каждой страны. В большинстве стран уместной мерой будет создание соответствующих правовых рамок. Принцип «никого не оставить без внимания» может быть увязан с такими рамками на двух уровнях. Поскольку он должен быть одним из ведущих принципов, которым следует руководствоваться во всех процессах разработки политики, то введение его в действие может быть основано на рамочном законе, включающем общие руководящие принципы, указа-

[2] United Nations Development Group, “Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development: reference guide to United Nations country teams” (New York, February 2016), p. 9. См. https://undg.org/wp-content/uploads/2015/10/UNDG-Mainstreaming-the-2030-Agenda-Reference-Guide-Final-1-February-2016.pdf.

ние на ответственных субъектов и процедуры по обеспечению его актуализации. На другом уровне кодифицировать конкретные руководящие принципы для удовлетворения потребностей маргинализированных и уязвимых групп населения могут специальные законы.

12. И наконец, следует рассмотреть вопрос о сборе и анализе статистических данных. Использование агрегированных данных, таких как средние величины по стране, в отношении целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не позволяет проводить дифференцированный анализ положения или уровня развития различных групп населения. Использование сводных данных не позволяет дать количественную оценку изменений в положении уязвимых групп населения. Поэтому следует обеспечить сбор дезагрегированных данных, которые дадут возможность осуществлять тщательный мониторинг положения даже небольших сегментов населения[3].

C. Горизонтальная координация

13. Одним из наиболее важных институциональных механизмов для достижения целей в области устойчивого развития является горизонтальная координация. Наряду с термином «координация» часто упоминается «горизонтальная интеграция», а в некоторых случаях — «горизонтальная согласованность». Для целей настоящего документа термин «горизонтальная интеграция» понимается как ожидаемый результат достижения целей в области устойчивого развития, включающий различные аспекты устойчивого развития, выраженные в рамках этих целей. Горизонтальная координация, напротив, содействует горизонтальной интеграции и означает процесс, объединяющий различные вклады в достижение целей в области устойчивого развития в целом[4].

14. Одной из главных проблем для институциональных механизмов является раздробленность и ограниченность подходов, обусловленные изолированностью отдельных структур и звеньев в правительстве. При разработке политики такая изолированность может привести к игнорированию аспектов, выходящих за рамки соответствующих секторальных функций. Одним из распространенных средств координации изолированных организаций является определенная «негативная координация», в рамках которой организационные подразделения изучают ту или иную инициативу исключительно с точки зрения своей собственной юрисдикции[5]. Необходимость сведения к минимуму негативных последствий такой сегрегации областей политики широко признана и уже давно является предметом обсуждения в связи с интеграцией политики. Однако на деле интеграция политики оказывается непростой задачей.

15. В значительной степени проблемы изолированности возникают по причине отсутствия стимулов для интеграции политики с точки зрения секторальь-

[3] Там же, стр. 77 и далее.

[4] Evert Meijers and Dominic Stead, “Policy integration: what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review”, paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Berlin, 3 and 4 December 2004, pp. 4 ff. См. http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/meijers_stead_f.pdf.

[5] Renate Mayntz and Fritz Scharpf, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy* (Amsterdam, Elsevier, 1975), p. 147.

ных субъектов. Необходимость координации стратегического содержания политики с другими секторальными учреждениями, или даже необходимость совместной работы, требует значительных краткосрочных усилий, а любые успехи, как правило, проявляются только в долгосрочной перспективе. Но даже в этом случае достижения, как правило, не могут быть приписаны каким-то отдельным учреждениям. Кроме того, бюджетные ассигнования чаще всего выделяются в соответствии с отраслевыми критериями. Казначейство или налоговые органы могут высказываться против выделения дополнительных средств для горизонтальной координации в интересах интеграции политики.

16. Несмотря на эти проблемы, есть веские основания для секторальной организации государственных учреждений, например опыт специализированных подразделений, эффективность и результативность процесса принятия решений и четкое распределение ответственности, которое исходит от установленной иерархии. В связи с целями в области устойчивого развития внимание переключилось на интеграцию политики. Однако без эффективной горизонтальной координации принять комплексный подход, предусмотренный этими целями, практически невозможно. В связи с этим необходимо разработать новые институциональные механизмы, не перегружающие существующие отраслевые организации и в то же время позволяющие осуществлять горизонтальную координацию

17. Можно рассмотреть следующие институциональные механизмы, которые можно было бы создать в рамках центральных органов власти на национальном уровне[6]:

a) комитет по вопросам управления на уровне исполнительного главы правительства. В состав этого комитета должны входить высокопоставленные должностные лица, несущие ответственность за разработку межсекторальной политики. В качестве председателя должно выступать центральное правительство (канцелярия премьер-министра или другой аналогичный исполнительный орган). Вместе с тем возложение руководящей роли исключительно на центральное правительство не приведет к горизонтальной координации;

b) для осуществления практической координации действий на рабочем уровне следует создать второй комитет (руководящую группу или координационный комитет) в рамках секторальных органов. В состав этого комитета должны входить должностные лица достаточно высокого ранга, чтобы они могли взять на себя координирующую роль в своей отрасли, и в то же время занимающие такое место в иерархии (как правило, ниже), чтобы они могли заниматься как стратегическим контролем, так и вопросами содержания политики;

c) хотя вышеупомянутые комитеты должны быть постоянными органами, для горизонтальной координации дополнительно потребуется межсекторальное управление проектами. С этой целью можно создать межорганизационные рабочие группы для разработки конкретных программ или мер по осуществлению. Членов этих групп по проектам следует набирать из отраслевых

[6] Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии, “The institutional framework of sustainable development in the Arab region: integrated planning for the post-2015” (New York, 2015), p. ix ff. См. http://css.escwa.org.lb/SDPD/3572/3-Institutions.pdf.

специалистов, составляющих основу организации. Работая совместно над различными проектами, эти специалисты научатся выходить за рамки своей специализации и рассматривать другие элементы и перспективы;

d) и наконец, горизонтальная координация должна подкрепляться бюджетными стимулами. Это могут быть, например, стимулы для разработки кросс-секторальной политики или осуществления в бюджете или в совместном бюджете отраслевых организаций для работы в области горизонтальной координации.

18. Организовать эффективную горизонтальную координацию просто путем применения принципа «сверху вниз» — невозможно. Поэтому применяемая в некоторых странах практика возложения ответственности за координации политики между всеми соответствующими субъектами на какое-то одно министерство, в то время как другие министерства отвечают лишь за свою секторальную политику, не очень перспективна. Вместо этого необходимо разработать всеобъемлющую стратегию устойчивости, охватывающую секторальные подходы каждого отдельного министерства. Горизонтальная координация должна быть направлена на интеграцию основной политики, что может быть достигнуто лишь на основе понимания общей задачи, решаемой сообща всеми отдельными министерствами и ведомствами. Поддержку такой политике может оказать официальная координирующую роль, если целям в области устойчивого развития будет уделяться первоочередное внимание на самом высоком уровне правительства. Только центральное правительство, а именно аппарат президента или премьер-министра, может взять на себя такую центральную руководящую функцию.

19. Кроме того, отраслевые учреждения нередко работают в разных нормативных условиях и развивают разную культуру. В связи с этим они могут и не быть готовыми к эффективному общению в рамках комплексного подхода. При создании институциональных механизмов необходимо учитывать этот факт, равно как и образование и профессиональную подготовку сотрудников. Технические эксперты, как правило, общаются на другом семантическом уровне, нежели, например, эксперты в области социальной политики. Если у изолированных организаций не будет потенциала для участия в комплексных подходах, то усилия по реализации горизонтальной координации будут в значительной степени безрезультатными.

20. Помимо кадрового аспекта, необходима также структура для общения с помощью электронных средств связи, с тем чтобы обеспечить возможность сбора и анализа данных для оценки соответствующих показателей достижения целей в области устойчивого развития, содействия обеспечению операционной совместимости в поддержку горизонтальной и вертикальной координации и облегчения включения дополнительных заинтересованных сторон. Вопрос об информационно-коммуникационных технологиях (ИКТ) более подробно рассматривается ниже.

21. Хотя вышеупомянутые механизмы горизонтальной координации начинаются с организации, важное значение для обеспечения координации политики на практике имеют соответствующие помещения, техническое оборудование и квалифицированный персонал. Особое значение имеют оценки производительности и воздействия, которые обеспечивают учет национальных целевых пока-

зателей в области устойчивого развития в составе различных программ и мер, принимаемых государственными органами. Кроме того, применение результатов оценок воздействия на уровне проектов, за которые в большинстве случаев несут ответственность местные власти, позволит более органично интегрировать на местном уровне цели в области устойчивого развития, разработанные на национальном уровне.

22. Хотя основную ответственность за достижение целей в области устойчивого развития, как правило, несут национальные правительства, во многих странах окончательное политическое решение по этому вопросу принимает парламент. Обсуждение наилучших способов достижения целей — важная часть политического дискурса, но результаты политического процесса должны быть приняты всеми основными заинтересованными сторонами. Таким образом, задачу разработки национальных стратегий устойчивого развития должны решать совместно парламент и правительство. В этой связи крайне важно не допускать конфликтов между правительством и парламентом относительно принятия и осуществления целей в области устойчивого развития на национальном уровне; для этого необходимо ввести соответствующие правила — даже на конституционном уровне, если это необходимо.

23. Парламенты тоже участвуют в процессе достижения целей в области развития. Парламент, представляющий народ, создается для того, чтобы потребности людей были услышаны и никто не остался без внимания. Для реализации этого теоретического отправного момента на практике в работе парламентов и достижения целей в области устойчивого развития, возможно, потребуется провести структурные реформы. Одним из методов может стать введение квот для меньшинств и маргинализированных групп населения на всеобщих выборах, в зависимости от конституционных требований. Еще одним вариантом могло бы быть создание смешанного парламентского комитета в составе членов различных социальных групп и избранных представителей. В качестве своего рода механизма надзора такой комитет мог бы анализировать и высказывать замечания в отношении согласования всех парламентских законопроектов с принципом «никого не оставить без внимания». Он может играть центральную роль в парламентских обсуждениях и решениях, а также в оценке последствий предлагаемой политики для различных социальных групп.

24. Предложения, представляемые для рассмотрения и обсуждения в парламенте, часто рассматриваются с использованием отраслевой модели, поскольку они затем обсуждаются специальными комитетами, имеющими соответствующие знания и опыт. Обсуждения на пленарных заседаниях не могут компенсировать за этот изолированный подход, поскольку они касаются чисто политических вопросов, а не интеграции политики. Тем не менее координацию в целях интеграции политики в рамках парламента можно осуществлять несколькими способами, например:

a) путем проведения совместных заседаний парламентских комитетов в целях обсуждения конкретных вопросов, законопроектов или программ до принятия по ним окончательных решений;

b) путем создания специального парламентского комитета, играющего посредническую роль и обеспечивающего применение комплексных подходов к достижению целей в области устойчивого развития;

c) путем учреждения смешанного парламентского комитета в составе представителей различных социальных групп и из числа избранных представителей;

d) путем обеспечения учета целей в области устойчивого развития в рамках процессов принятия решений по бюджету, исходя из руководящей и контролирующей роли бюджета в деятельности государственной администрации.

D. Вертикальная координация

25. Основную ответственность за достижение целей в области устойчивого развития несут национальные правительства. Они должны служить движущей силой для повышения осведомленности о значимости этих целей и для постоянного напоминания другим об их важности. Кроме того, правительства должны обеспечить наличие институциональных механизмов для эффективного достижения этих целей. Вместе с тем, одних лишь высокоразвитых механизмов горизонтальной интеграции на национальном уровне будет недостаточно для обеспечения осведомленности и согласованности.

26. Субнациональные уровни правительства ближе к народу и зачастую лучше понимают его потребности и особенности. Предоставление государственных услуг и строительство объектов инфраструктуры в значительной степени осуществляется на местном уровне. Многие цели политики, имеющие значение для достижения целей в области развития, во многом зависят от мер, принимаемых на местном уровне. Местные учреждения и региональные органы власти, как правило, организованы на более комплексной и менее секторальной основе, чем правительственные министерства на национальном уровне. Это позволяет облегчить горизонтальную координацию на местном и региональном уровнях, на которых можно получить четкое представление о том, как решать основные задачи в области устойчивого развития на основе диалога с гражданами, деловыми кругами и субъектами гражданского общества. Такие дискуссии небольшого формата могут быть более гибкими, спонтанными и новаторскими, чем попытки вовлечь заинтересованные стороны в процесс консультаций на национальном уровне[7].

27. Для обеспечения интеграции политики между национальными, региональными и местными органами власти следует создать вертикальные координационные механизмы. Однако в тех случаях, когда имеется большое число муниципалитетов, координация с каждым из них может оказаться невозможной. В таких случаях целесообразно создавать координирующие организации, действующие на добровольной основе, или использовать уже существующую организацию, которая могла бы действовать в качестве посредника для интеграции политики на национальном и местном уровнях. Такие субъекты могут переносить цели в области устойчивого развития с национального на местный уровень, позволяя таким образом местным органам власти разрабатывать свои

[7] Ingeborg Niestroy, “Sustainable development goals at the subnational level: roles and good practices for subnational governments”, SDPlanNet briefing note (May 2014), p. 4. См. www.iisd.org/sites/default/files/publications/sdplannet_sub_national_roles.pdf.

собственные стратегии и цели в области устойчивости — иными словами, адаптировать задачи к местным условиям[8]. Кроме того, национальное правительство должно предоставлять консультативные услуги для оказания муниципалитетам помощи в разработке их стратегий устойчивости и ориентации на национальные цели в области устойчивого развития. Разработка местных показателей на основе публичных обсуждений с местным населением, с учетом показателей национального уровня и контекста, является подходящим методом возложения ответственности за этот процесс на структуры местного уровня.

28. Исходя из вышесказанного можно сделать вывод о том, что институциональные механизмы вертикальной координации для достижения целей в области устойчивого развития должны:

a) расширять права и возможности людей, находящихся в неблагоприятном положении, а также маргинализированных общин и географических регионов, с тем чтобы они могли в полной мере участвовать в экономической жизни страны;

b) содействовать развитию на местах чувства сопричастности, участию общин, местному руководству и совместному принятию решений на местном уровне;

c) использовать местные ресурсы и навыки и максимально расширять возможности для развития;

d) привлекать к решению проблем местные, национальные и международные партнерства, существующие между общинами, предприятиями и правительством;

e) применять гибкие подходы с учетом меняющихся условий на местном, национальном и международном уровнях.

E. Подходы, основанные на участии многих заинтересованных сторон

29. Комплексный характер целей в области устойчивого развития требует приложения общих и/или совместных усилий органов политической власти, государственных учреждений, субъектов гражданского общества, деловых кругов, обычных граждан и научного сообщества. Учитывать лишь только опыт, знания и мнения избранных представителей недостаточно даже на местном уровне. Кроме того, обеспечение участия общественности на основе институциональных механизмов может укрепить позицию политического руководства по отношению к влиятельным отраслевым интересам.

30. Вполне очевидно, что участвовать в обсуждении целей в области устойчивого развития должны не только вышеупомянутые заинтересованные стороны, поскольку это может привести к исключению неблагополучных слоев об-

[8] См. Paul Smoke and Hamish Nixon, “Sharing responsibilities and resources among levels of government: localizing the Sustainable Development Goals”, документ для Департамента по экономическим и социальным вопросам (январь 2016 года).
См. http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95873.pdf.

щества из обсуждения вопросов, имеющих к ним непосредственное отношение, а ведь обеспечение возможностей для них — одно из главных направлений целей в области устойчивого развития. В рамках подхода с участием многих заинтересованных сторон необходимо создавать форумы для организованного обсуждения, с тем чтобы все социальные группы имели самые широкие возможности высказаться, а выступления, вспомогательные материалы и исследования были тщательно подготовлены.

31. Существует несколько путей поощрения такого диалога. Самый простой — провести консультации с заинтересованными сторонами, что можно сделать различными способами. Самым легким из них является создание электронной платформы для консультаций, в рамках которой можно было бы представлять и совместно обсуждать предлагаемые стратегии, программы и меры. Вместе с тем исследования в области участия свидетельствуют о том, что такой простой метод дает преимущество тем, кто уже находится в относительно выгодном положении. Поэтому в целях достижения максимально возможного уровня ответственности среди как можно большего числа заинтересованных сторон следует отдавать предпочтение созданию открытых консультативных форумов в различных районах страны, принять участие в которых могли бы все заинтересованные лица.

32. Более сложной альтернативой базовых консультаций является институционализация многосторонних органов, в которых должны быть представлены основные заинтересованные стороны. Сбор различных мнений позволяет таким органам формулировать основные идеи для комплексного и инклюзивного процесса принятия политических решений. Кроме того, их работа может быть включена в разработку стратегий, а также в процессы мониторинга и оценки. Во многих странах существуют национальные советы по устойчивому развитию или аналогичные органы[9]. Членами этих органов должны быть заинтересованные стороны из различных секторов экономики и гражданского общества. Они также могут включать государственных должностных лиц. Одно из ключевых условий их успешной работы заключается в том, что эти советы должны иметь выход на самые высокие уровни министерств и доступ к главе правительства, оставаясь при этом независимыми и не являясь инструментом правительства.

33. Третий вариант предусматривает создание сетевой структуры с меньшей степенью институционализации. Такие механизмы могут быть образованы путем повышения общественной осведомленности о целях в области устойчивого развития, что может побуждать к самостоятельному проведение диалога силами заинтересованных сторон; этот вариант может быть более новаторским и эффективным, если его реализовывать на справедливой и равноправной основе. Чтобы добиться этого, а также обеспечить стабильность такой сети, соответствующим национальным, субнациональным и/или местным органам власти следует применять сетевой подход к государственному управлению.

[9] См. Derek Osborn, Jack Cornforth and Farooq Ullah, “National councils for sustainable development: lessons from the past and present”, SDPlanNet briefing note (April 2014). См. https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/sdplannet_lessons_from_the_past.pdf.

34. В дополнение к вышеупомянутым инструментам включения заинтересованных сторон может оказаться полезной и институционализация партнерств с отдельными заинтересованными сторонами или группами заинтересованных сторон, которые могут внести важный вклад в достижение целей в области устойчивого развития. Это могут быть партнерства с конкретными социальными группами и субъектами гражданского общества, в частности теми, которые связаны с маргинализированными группами, а также партнерства между государственным сектором и частными компаниями, ориентированные на достижение целей в области устойчивого развития.

F. Пример Германии

35. Пример Германии служит иллюстрацией институциональной системы, обеспечивающей устойчивое развитие, в частности в том, что касается механизмов горизонтальной и вертикальной координации[10].

36. Ведомство федерального канцлера Германии, возглавляющее правительство страны, отвечает за горизонтальную координацию и регулярное обновление национальной стратегии устойчивого развития. Федеральный канцлер председательствует в Комитете государственных министров по устойчивому развитию, в состав которого входят все государственные министры. В функции этого политического комитета входят централизованное руководство осуществлением стратегии устойчивого развития, координация соответствующих программ и мер, реализуемых отдельными министерствами, и разработка стратегических направлений государственной политики.

37. На специализированном уровне в дополнение к этому руководящему политическому комитету действует рабочая группа, состоящая из глав оперативных подразделений департаментов каждого из министерств. Председательствует в этой рабочей группе федеральный канцлер. В обязанности рабочей группы входят техническая подготовка и осуществление резолюций Комитета государственных министров, а также координация оперативной деятельности по вопросам устойчивости.

38. Для целей парламентского руководства осуществлением стратегии устойчивого развития германский парламент создал парламентский консультативный совет по устойчивому развитию, в состав которого входят 17 парламентариев, представляющих все политические группы. Парламентский консультативный совет дает заключения и рекомендации, которые используются при принятии решений на пленарных заседаниях и в экспертных комитетах парламента и могут способствовать принятию парламентских инициатив по включению аспектов, связанных с устойчивым развитием, в различные стратегии.

[10] Germany, *Report of the German Federal Government to the High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016* (Berlin, July 2016). Имеется по адресу: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10686HLPF-Bericht_final_EN.pdf.

39. В контексте рассмотрения всех проектов законов и нормативных актов проводится оценка их воздействия с точки зрения устойчивости. Она включает оценку ex ante, которая заключается в изучении воздействия предлагаемых нормативных актов на межсекторальном уровне как в плане устойчивости, так и в плане осуществления целей в области устойчивого развития. Проект оценки воздействия на устойчивость, проведенной соответствующим министерством, представляется на рассмотрение парламентского консультативного совета, который обязан удостовериться в том, что оценка устойчивости проведена надлежащим образом. Если будет установлено обратное, совет будет требовать ее пересмотра. В рамках новой инициативы правительство Германии внесет в законодательный процесс еще один элемент — электронное участие, которое позволит всем гражданам, компаниям и субъектам гражданского общества высказывать свои замечания по законопроектам с помощью электронных средств. Это создаст возможности для налаживания многостороннего диалога, позволяющего учесть разные мнения и выявить различные нераспознанные ранее взаимоотношения, взаимосвязи и/или конфликты, касающиеся целей в области устойчивого развития.

40. Координация с деятельностью на местном уровне происходит по-разному. С одной стороны, существует межминистерская рабочая группа, которая работает в сотрудничестве с местными властями. С другой стороны, создана региональная сеть центров по вопросам устойчивости. Эти центры предназначены в первую очередь для того, чтобы помочь увязать инициативы по обеспечению устойчивости на трех уровнях: федерального правительства, правительств федеральных земель и местных органов власти. Кроме того, соответствующим федеральным министерством был создан центр обслуживания, с тем чтобы помочь местным властям в разработке стратегий устойчивого развития на местном уровне.

41. Все институциональные механизмы в Германии руководствуются в своей деятельности национальной стратегией устойчивого развития. Эта стратегия регулярно — раз в четыре года — пересматривается и дорабатывается. Процесс оценки включает в себя независимый коллегиальный обзор, который проводится международной группой экспертов. Результаты коллегиального обзора, а также данные мониторинга и оценки установленных показателей включаются в очередной доклад правительства по этому вопросу. Граждане имеют возможность участвовать в диалоге по этой стратегии, осуществляемом через региональные конференции по всей Германии. Обновленный проект новой стратегии устойчивого развития, как ожидается, будет опубликован в Интернете, с тем чтобы любой человек мог высказать по нему свои замечания.

42. Многосторонний подход институционально закреплен Германским советом по устойчивому развитию, члены которого являются представителями экономических и научных кругов и организаций гражданского общества и, таким образом, представляют все три аспекта устойчивости. Не будучи связан какими-либо директивами, Совет обязан вносить вклад в дальнейшую разработку национальной стратегии устойчивого развития и определять конкретные меры, а также возможные проекты. В связи с этим Совет опубликовал рекомендации относительно дальнейшего развития системы обеспечения устойчивости в

Германии в рамках достижения целей в области устойчивого развития[11]. Примером деятельности Совета, связанной с неправительственными организациями, является разработка Германского кодекса устойчивости, в рамках которой частные компании могут представлять свою деятельность, связанную с устойчивостью, и доклады о соблюдении 20 установленных критериев.

II. Использование информационно-коммуникационных технологий для оказания поддержки институциональным механизмам, способствующим достижению целей в области устойчивого развития

A. Важные элементы эффективных институциональных механизмов, способствующих достижению целей в области устойчивого развития

43. После рассмотрения основных методологических проблем, связанных с целями в области устойчивого развития, следует более углубленно изучить реальные процессы, лежащие в основе этих факторов, путем стратегического использования ИКТ. Цели устойчивого развития требуют конкретного анализа коренных причин нищеты и неравенства по всем трем рассматриваемым аспектам — социальному, экономическому и экологическому, а также закладывают прочную политическую основу для гораздо более комплексного и открытого государственного управления по сравнению с тем, которое существует в настоящее время.

44. По общепринятому мнению, для реализации лежащего в основе целей устойчивого развития простого, но потенциально весьма значимого принципа «никого не оставить без внимания» требуются значительные системные сдвиги в механизме государственного управления. Эта необходимость существуют независимо от того, предполагает ли подобный сдвиг сохранение, в определенной степени, существующей системы, в частности обособленных структур. Цели устойчивого развития требуют четкой и удобной в использовании системы государственного управления, в которую заложен учет интересов каждого лица или каждой заинтересованной стороны (физических и юридических лиц), которых она обслуживает, как на комплексной, так и на индивидуальной основе. Кроме того, внешние предписания, в частности закрепленные в различных многосторонних стандартах управления, включая Программу Международного валютного фонда по оценке финансового сектора, рекомендации Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег и повестку дня в области международного сотрудничества в налоговых вопросах Организации экономического сотрудничества и развития, требуют таких уровней транспарент-

[11] German Council for Sustainable Development, “Deutsche Nachhaltigkeits-Architektur und SDGs” («Структуры по обеспечению устойчивости в Германии и цели в области устойчивого развития», май 2015 года). Имеется по адресу: www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/_migrated/media/RNE_Stellungnahme_Deutsche_Nachhaltigkeits-Architektur_und_SDG_26-05-2015.pdf.

ности, доступности и открытости в отношении деятельности органов государственного управления, которых многим странам еще только предстоит достичь.

45. Авторы признают, что цели в области устойчивого развития призваны укрепить потенциал политических и административных систем для удовлетворения множества потребностей, поскольку люди и условия их жизни по сути представляют собой сложное сплетение влияющих друг на друга факторов. Однако для того, чтобы решать проблемы, в результате которых возникают эти влияния, важно понять существо этих влияний с точки зрения каждой из заинтересованных сторон. Для этого совершенно необходимо обеспечить следующее:

a) надлежащий доступ к информации о том, каким образом работает система государственного управления, как разрабатывается политика и как принимаются решения;

b) более эффективное содействие тому, чтобы люди могли излагать свои мнения и поддерживать постоянный диалог с государственными и политическими руководителями, в интересах достижения более актуальных, полезных и действенных результатов;

c) постоянное проведение более специализированного анализа условий жизни людей с целью принятия как упреждающих, так и ответных решений для обеспечения устойчивости. Это потребует анализа больших объемов данных, уже имеющихся и потенциальных, на основе которого можно выстраивать среднестатистические модели и ориентировочные тенденции, а также содействовать прогнозированию решений, ведущих к достижению устойчивых результатов;

d) более целенаправленное и эффективное использование дезагрегированных данных из государственных и частных источников;

e) расширение сотрудничества между директивными органами и органами государственного управления, как по горизонтали, так и по вертикали;

f) осуществление более последовательной политики.

46. Существует мнение, что при сопоставлении институциональных механизмов с уровнем развития обнаруживается взаимосвязь между слабыми, отсутствующими или контрпродуктивными институциональными механизмами и нищетой, неравенством и истощением ресурсов[12]. Отсюда напрашивается вывод, что развитие не требует непременного создания дополнительных институциональных механизмов, но, как показано выше, может предполагать появление каких-то иных, совершенно новых институциональных механизмов, дополняющих классическую иерархическую модель государственного и частного управления.

[12] Radboud University, Centre for International Development Issues, “Institutions in development: strategies for poverty alleviation, participation and empowerment”. Имеется по адресу: www.ru.nl/cidin/research/research_programme/institutional/.

B. Роль информационно-коммуникационных технологий в поддержке институциональных механизмов и их значение для достижения целей в области устойчивого развития

47. В предшествующем анализе авторы установили системные и структурные параметры институциональных механизмов, которые будут способствовать осуществлению целей в области устойчивого развития. В целом выявленные параметры представляют собой согласованность политики, или «горизонтальную интеграцию»; транспарентность; интеграцию процессов, или «горизонтальную координацию»; подотчетность; совместное и инклюзивное управление; и согласованность процессов принятия решений, разработки политики и составления бюджета. В данной части документа рассматривается вопрос о том, как ИКТ обеспечивают поддержку институциональным механизмам, которые отвечают этим параметрам.

48. В рамках общего обзора деятельности по итогам Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества Генеральная Ассамблея отметила, что цифровая экономика, которая определяется как всемирная сеть экономической деятельности, действующая благодаря ИКТ, является важной растущей составляющей мировой экономики и что имеется корреляционная связь между масштабами подключения к сети и увеличением объема валового внутреннего продукта. Государства-члены признали, что информационно-коммуникационные технологии способствуют расширению доступа к социальным благам и вовлечению в жизнь общества всех его членов, наделяя граждан, предприятия и правительства новыми возможностями для пополнения знаний и обмена ими, а также для участия в процессах принятия решений, касающихся их жизни и работы. Ассамблея признала прорывные достижения в области государственного управления, в том числе в области оказания государственных услуг, образования, здравоохранения и занятости, а также коммерческой деятельности, сельского хозяйства и науки, которые стали возможны благодаря ИКТ, а также увеличение числа лиц, имеющих доступ к услугам, и все более широкое использование данных, которые раньше были недоступны, в том числе по причине дороговизны.

49. Именно то, что ИКТ могут содействовать переходу мирового сообщества от концепции к действиям в том, что касается целей в области устойчивого развития, определяет важную роль этих технологий в повестке дня органов государственного управления в области устойчивости. ИКТ создают в режиме реального времени условия для виртуального сотрудничества, которые позволяют людям участвовать в ведении государственных дел независимо от времени или расстояния, обеспечивая средства для эффективного, широкого и малозатратного участия граждан. В дополнение к технологиям используются следующие ресурсы:

a) «Интернет вещей», заключающийся в подключении через Интернет вычислительных устройств, например вживленных в животных или встроенных в здания и транспортные средства, с целью отправлять и получать необходимые данные;

b) искусственный интеллект, т.е. теория и разработка компьютерных систем, способных выполнять задачи, требующие, как правило, человеческого

интеллекта, такие как визуальное восприятие, распознавание речи, принятие решений и письменный перевод с одного языка на другой;

c) облачные вычисления, которые заключаются в использовании для хранения и обработки данных и управления ими сети удаленных серверов в Интернете, а не местного сервера или персонального компьютера;

d) систематизация и анализ больших объемов данных для оказания помощи в области планирования и разработки решений, которые могут быть использованы как для горизонтальной, так и для вертикальной координации;

e) данные и аналитические инструменты для оценки прогресса и инструменты для отслеживания хода осуществления целей в области развития и соответствующих задач.

50. Вышеупомянутые данные и аналитические инструменты играют важную роль в надлежащем информировании соответствующих лиц о ходе осуществления целей в области устойчивого развития, особенно на местном уровне. В качестве инструментария для модернизации системы управления государственными услугами ИКТ были включены в повестку дня в области реформ государственного управления именно потому, что они обеспечивают многим правительствам инфраструктуру и платформы, необходимые для удовлетворения потребностей как внутренних, так и внешних заинтересованных сторон.

51. Существует мнение, что ИКТ в значительной степени обусловливают и инициируют изменения в институциональных механизмах. Во-первых, поскольку информация является одним из основных компонентов работы правительственных учреждений, технологии, влияющие на информационные ресурсы, считаются движущей силой институциональных преобразований. Это наиболее ярко проявилось в том, как с помощью ИКТ удалось организовать информационное пространство, облегчив доступ к общественной информации для субъектов в сфере государственного управления, особенно в рамках различных открытых систем государственных данных. Было отмечено, что, поскольку информация является одним из важнейших компонентов политики и значительным элементом деятельности государственных учреждений, информационные технологии неизбежно влекут за собой реальные изменения в информационных моделях, которые влияют на работу государственных учреждений.

52. Во-вторых, в силу своей природы эти технологии обладают институциональными характеристиками и, следовательно, способствуют институциональным преобразованиям, направленным на контролирование возрастающей сложности общества. Проведенные ранее исследования в этой области показали, что ИКТ могут рассматриваться в качестве функциональной структуры для обеспечения такого контроля. Среди характеристик ИКТ, которые обеспечивают такую функциональность, были названы измеримость, контроль, транспарентность, коммуникация и виртуальная реальность, присущие внутренней социально-культурной структуре ИКТ[13].

[13] Albert Meijer, “Why don’t they listen to us? Reasserting the role of ICT in public administration” (2007), pp. 234–235. Имеется по адресу: www.academia.edu/2739982/Why_dont_they_listen_to_us_Reasserting_the_role_of_ICT_in_Public_Administratio.

53. Вышеупомянутые факторы иллюстрируют то, каким образом ИКТ в силу своей природы стали движущей силой преобразований в области государственного управления и создания соответствующих институциональных механизмов. Поэтому они могут быть поставлены в один ряд с наиболее эффективными средствами укрепления, реорганизации или корректировки институциональных механизмов в целях реализации Повестки дня на период до 2030 года. С помощью ИКТ нельзя решить все проблемы, однако следует отметить их следующие полезные свойства:

a) интеграционные возможности той инфраструктуры, которую они создают; эти возможности играют важнейшую роль в поддержке согласованных общегосударственных подходов к государственному управлению, обеспечивая взаимосвязь и взаимодействие между различными системами и секторами. Они также обеспечивают доступ к информационным хранилищам в режиме реального времени для всего государственного аппарата;

b) их отказоустойчивость, существующая благодаря созданию виртуальной оперативной обстановки и минимизации рисков, связанных со сбором, хранением, контролированием и перемещением физических информационных активов;

c) их динамизм, адаптируемость и гибкость, которые позволяют корректировать системы с полным использованием имеющихся возможностей, с тем чтобы реагировать на меняющиеся потребности, ожидания и обстоятельства;

d) их инновационный характер, позволяющий разрабатывать новаторские модели сотрудничества между субъектами в общественном пространстве, в частности в социальных сетях и на порталах «единого окна», что способствует развитию управления на основе широкого участия, транспарентности и подотчетности;

e) их действенность и эффективность, которые проявляются в способности ускорять выполнение решений.

54. ИКТ также доказали свою неоценимую роль в деле упрощения рабочих процессов — как в рамках управления, так и за его пределами. Они формируют пространство для виртуального сотрудничества между учреждениями, ведомствами, общественностью и правительством и между правительствами. Они способствуют сокращению времени, затрачиваемого на сбор, хранение, распространение и анализ информации, обработку операций и предоставление результатов. Эти факторы считаются оптимальными в плане предоставления органам управления ресурсов для обеспечения коллегиальности, транспарентности, гибкости и подотчетности.

55. Что касается глобальных инициатив, то анализ всех трех аспектов устойчивого развития показывает, что они имеют не только национальное, но и международное значение; поэтому странам необходимо совершенствовать национальные инициативы в области «электронного правительства», с тем чтобы обеспечить возможность надлежащего анализа и оценки трансграничного значения различных национальных стратегий и принятия соответствующих мер. Об этом конкретно идет речь в целях 16 и 17 в области устойчивого развития. В основе разработки содействующих мер в этой связи лежат институциональ-

ные механизмы, необходимые для их реализации. ИКТ составляют ту самую основу, на которой могут быть эффективно построены эти механизмы.

56. Для многих развивающихся стран, включая и наименее развитые, финансирование инициатив в области «электронного правительства», а также другие проблемы, например системные недостатки, по-прежнему являются факторами, замедляющими ускоренное укрепление институциональных механизмов, способствующих осуществлению целей в области устойчивого развития. Возможные решения включают следующее:

a) реализация концепции программного обеспечения с открытым исходным кодом, которая предполагает доступность исходного кода для широкой общественности, с тем чтобы его можно было бесплатно использовать и/или изменять его первоначальное устройство, что может помочь странам в удовлетворении их многих важных программных потребностей;

b) эффективное подсоединение к богатой и растущей глобальной системе больших данных, которая извлекает их из множества глобальных источников в различных секторах и является важным ресурсом для развития всех стран. Распространение трансграничного сбора данных среди частных и неправительственных организаций чрезвычайно полезно для стран, которые не имеют возможностей обеспечить коммерческое стратегическое партнерство в целях разработки своих собственных механизмов;

c) перевод в цифровую форму информационных хранилищ, которые существуют в бумажном виде. Такие хранилища могут быть обширными и включать медицинские, образовательные, церковные и некоторые правительственные документы. Огромные хранилища полезных исторических данных существуют во многих странах; задача заключается в эффективной организации таких данных, с тем чтобы их ценные свойства могли быть использованы. Кроме того, во всех странах рекомендуется продолжать деятельность по переводу данных в цифровую форму для обеспечения того, чтобы информационные реестры были доступны и пригодны для разработки политики и планирования. Благодаря использованию технологий облачных вычислений сократились потребности в физическом хранении серверов;

d) открытие правительственной информации и наборов данных посредством введения политики, позволяющей использовать и повторно использовать правительственные данные. Для этого подобные активы должны предоставляться в соответствующем формате в целях облегчения их эксплуатации и использования; это будет способствовать поддержке дезагрегирования данных, что имеет крайне важное значение для подробного анализа подсекторов и подгрупп общества в интересах осуществления целей в области устойчивого развития.

C. Стратегическая роль сотрудничества в целях развития в укреплении информационно-коммуникационных технологий в интересах устойчивого развития

57. Усилия по эффективному внедрению ИКТ также способствуют созданию справедливых условий для многих развивающихся стран, включая наименее развитые страны, малые островные развивающиеся государства и страны, находящиеся на постконфликтном этапе, благодаря технической помощи, знаниям и инструментам, предоставляемым системой Организации Объединенных Наций. Без этих усилий глобальный цифровой разрыв мог бы быть намного шире, чем тот, который существует в настоящее время. С течением времени на основе оценок потребностей и руководящих методических материалов можно будет создать на национальном и местном уровнях возможности для использования потенциала электронного управления, реализуя национальные цели и задачи в области развития и приводя их в соответствие с глобальными целями, включая Повестку дня на период до 2030 года.

58. Эффективное осуществление целей в области устойчивого развития на основе комплексного и последовательного использования ИКТ по-прежнему является проблемой, с которой сталкиваются многие развивающиеся страны, особенно находящиеся в особых ситуациях, в частности наименее развитые страны, малые островные развивающиеся государства и страны, находящиеся на постконфликтном этапе. Говоря более конкретно, большие издержки, ограниченный охват, несогласованность методов государственного управления, неэффективное использование государственно-частных партнерских связей, неадекватность или отсутствие открытых государственных стратегий и неспособность эффективно использовать огромный объем данных создают серьезные проблемы для этих стран, замедляя темпы их развития. Если эта проблема не будет решена в рамках повестки дня для государственного управления, то такой разрыв приведет к задержке выполнения задач в рамках целей в области устойчивого развития в этих странах.

59. Несмотря на то, что многие развивающиеся страны инвестировали значительные средства в создание «электронного правительства», они еще не достигли желательных положительных результатов в плане разработки соответствующих институциональных механизмов, и это по-прежнему вызывает обеспокоенность. Укрепление институциональных механизмов, которого можно было бы добиться в результате таких инвестиций, просто не было реализовано в той мере, в какой это необходимо для осуществления целей в области устойчивого развития, а если и было, то ненадолго. Это особенно заметно по отсутствию долгосрочного целостного видения, по отставанию во внедрении комплексных технологий в различных секторах, по замедленному переходу к политике открытых данных и по отсутствию практики использования результатов анализа данных для принятия политических решений.

60. В силу существенных различий между национальными стратегиями создания «электронного правительства» по-прежнему целесообразно и далее рассматривать конкретную роль ИКТ в изменении динамики государственного управления. Польза от этого заключается не только в ценных уроках, которые можно извлечь из опыта тех, кто добился существенного прогресса в преобра-

зованиях, но и в том, сколь важно постоянно уделять внимание тем замедляющим факторам, которые негативно сказываются на прогрессе тех, кто не очень далеко продвинулся на этом пути. Эта группа, в основном состоящая из стран, которые не входят в категорию «развитых», больше всего выиграет от согласованных усилий в области ИКТ, направленных на осуществление амбициозной для многих Повестки дня на период до 2030 года. Проведение на глобальном уровне постоянной оценки прогресса стран в деле создания «электронного правительства» как одного из направлений государственной политики имеет исключительно важное значение для осуществления общего международного плана «никого не оставить без внимания» на целенаправленной, сбалансированной и справедливой основе во всех обществах.

61. Любое обсуждение реформ государственного управления, особенно на этапе реализации, будет неполноценным без признания центральной роли ИКТ в достижении желаемых результатов. ИКТ позволяют не только проводить оценки и делать выводы, касающиеся основополагающих норм и принципов, изложенных в практической форме, но и в силу своих собственных свойств могут систематизировать весьма сложные и противоречащие друг другу функции и процессы, обеспечивая такие взаимосвязи, которые в конечном счете могут принести желаемые результаты. Отсутствие каких либо обсуждений на эту тему не позволяет многим развивающимся странам получить целостное представление о том, как наилучшим образом добиться практического осуществления целей в области устойчивого развития в их соответствующих условиях с использованием ИКТ. Это особенно важно в связи с вопросом о преемственности, поскольку политическое руководство сменяется с течением времени, и новому руководству необходима обновленная информации о роли ИКТ, о том, что могут сделать эти технологии для достижения целей в долгосрочной перспективе и как это сделать наиболее эффективным образом.

62. Отсутствие увязки между преобразованиями в области государственного управления и эффективным и практическим внедрением ИКТ находится в определенном противоречии с тем посылом, что мир переходит от обязательств в отношении целей в области устойчивого развития к действиям. Для некоторых вопрос об ИКТ является скорее предметом технического обсуждения, однако при таком подходе, рассматривая вопрос о том, как наилучшим образом осуществлять цели развития в рамках комплексной повестки дня реформы государственного управления, государства-члены рискуют упустить из виду потенциальный вклад ИКТ. Многие страны, как известно, руководствовались и продолжают руководствоваться таким подходом; однако здесь возникают потенциальные проблемы для экономически менее развитых стран, которых частный сектор зачастую побуждает внедрять ИКТ на поэтапной основе.

63. Государствам-членам предлагали и будут предлагать свои услуги многие субъекты этой отрасли, стремящиеся оказать помощь в реализации инициатив в области «электронного правительства»; вместе с тем известно, что в ряде случаев с такими инициативами самостоятельно выступали отдельные министерства или департаменты. Таким образом, настоятельная необходимость обеспечения того, чтобы подобная инфраструктура «электронного правительства» создавалась и действовала таким образом, чтобы способствовать согласованности политики, интеграции и координации в рамках всей системы государственного управления, — возникает не всегда. И в конечном итоге в неко-

торых странах, несмотря на многомиллионные инвестиции в ИКТ для «электронного правительства», сохраняющиеся нескоординированные подходы были всего лишь автоматизированы, а интеграция, необходимая для улучшения обслуживания пользователей, была проигнорирована и предана забвению.

III. Выводы

64. Цели в области устойчивого развития предназначены не только для их достижения, но и для учета тех системных преобразований, которые подразумеваются этими целями и способами их достижения. Преобразовательный характер этих целей требует создания целого ряда институциональных механизмов в интересах удовлетворения сложных потребностей устойчивого развития.

65. На уровне центральных правительственных учреждений горизонтальная интеграция соответствующих стратегий наилучшим образом обеспечивает учет требований согласованности достижения целей устойчивого развития. В практическом плане для этого необходимы механизмы горизонтальной координации, способные преодолеть раздробленность предметных подходов, которая возникает в результате раздробленной организации управления, что в свою очередь требует сочетания механизмов координации как на стратегическом, так и на оперативном уровне, в том числе соответствующих организационных мер, а также создания бюджетных стимулов и подготовки гражданских служащих. Также необходимо, чтобы в процессе достижения целей устойчивого развития участвовали парламенты.

66. Для достижения всеобъемлющей интеграции политики, охватывающей все уровни, необходимо обеспечить взаимодействие между органами управления национального, регионального и местного уровней. Для этого наряду с горизонтальной координацией необходима вертикальная. Национальная стратегия устойчивого развития должна быть отправной точкой, определяющей направления интеграции, прежде всего на местном уровне, на котором диалог с различными заинтересованными сторонами должен использоваться в целях «локализации» национальной стратегии.

67. Кроме того, для обеспечения учета и успешного решения комплексных и всеобъемлющих задач в области устойчивого развития, требуется подход, предусматривающий участие многих заинтересованных сторон, включая представителей гражданского общества и деловых кругов, а также рядовых граждан и научного сообщества. Принципиально важно, чтобы в диалог о достижении целей устойчивого развития были вовлечены наиболее уязвимые группы населения и слои общества, находящиеся в неблагоприятном положении; это позволит добиться того, чтобы стратегия, разработанная для достижения этих целей, соответствовала принципу «никого не оставить без внимания».

68. В некоторых отношениях свойства, присущие ИКТ, делают их одним из наиболее эффективных средств, с помощью которых могут быть укреплены, реорганизованы или скорректированы институциональные механизмы, созданные для достижения Повестки дня на период до 2030 года. ИКТ идеально подходят для создания инфраструктуры, необходимой для поддержки институциональных механизмов независимо от времени и расстояния, и способствуют

эффективному осуществлению целей в области устойчивого развития, поскольку они обеспечивают возможности для совместной комплексной и скоординированной деятельности в рамках государственных учреждений, а также между государственным сектором и внешними заинтересованными сторонами и субъектами.

69. ИКТ обеспечивают правительствам возможности, благодаря которым их деятельность становится транспарентной и подотчетной; они также обеспечивают пути для взаимодействия между правительствами и заинтересованными сторонами; систематизацию и анализ больших объемов данных для оказания помощи в планировании политики; необходимые данные и аналитические инструменты для оценки прогресса и инструменты для отслеживания хода осуществления целей в области развития и решения соответствующих задач. Исключительно важная роль ИКТ в достижении целей устойчивого развития всегда должна быть одним из главных аспектов политических обсуждений любой стратегии реформирования государственного управления для осуществления этих целей.

70. И наконец, с учетом приведенного выше анализа авторы рекомендуют правительствам создавать прочную основу правовых и организационных структур для последовательной реализации принципа «никого не оставить без внимания», расширять участие местных общин и поощрять инклюзивные процессы принятия решений с целью локализации целей в области устойчивого развития, а также продолжать использовать ИКТ для поддержки деятельности институциональных механизмов, которые будут обеспечивать основу для осуществления Повестки дня на период до 2030 года.