

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
28 January 2013
Russian
Original: English

**Комитет экспертов по государственному
управлению****Двенадцатая сессия**

Нью-Йорк, 15–19 апреля 2013 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня**

**Роль ответственного и подотчетного
государственного управления в достижении
целей в области развития, сформулированных
в Декларации тысячелетия, и программа
развития на период после 2015 года**

**Обеспечение функционирования государственного
управления в программе развития на период после
2015 года****Записка Секретариата**

Настоящий доклад представляется в соответствии с предложенными программой работы и повесткой дня двенадцатой сессии Комитета экспертов по государственному управлению (см. E/C.16/2013/1). Подготовку документа координировала Маргарет Сэйнер, которая выступила также автором раздела II «Дорожная карта для осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на местном уровне: извлеченные уроки и сформировавшиеся модели по итогам успехов и неудач в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и других развитых государствах». Раздел III «Дорожная карта для осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на местном уровне: извлеченные уроки и сформировавшиеся модели в отдельных развивающихся странах» подготовила Хиям Нашаш, а раздел IV «Трансформация управления за счет электронных методов» — Ровена Дж. Бетель. Мнения, выраженные в этом документе, и его содержание отражают взгляды авторов и отнюдь не подразумевают какого-либо выражения мнений со стороны Организации Объединенных Наций.

* Переиздано по техническим причинам 11 апреля 2013 года.

** E/C.16/2013/1.



Обеспечение функционирования государственного управления в программе развития на период после 2015 года

I. Введение

1. В настоящем документе рассматриваются потенциальные вызовы в области государственного управления применительно к целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, и прочим целям в области развития на период после 2015 года и с трех различных точек зрения обсуждается вопрос о том, как на протяжении последних нескольких лет приоритет управления истолковывается на местном уровне. В нем рассматривается роль управления в реализации местных целей государственной службы, и при этом высвечиваются достигнутые успехи и области, нуждающиеся в улучшении для того, чтобы можно было преодолеть потенциальные препятствия, и констатируется, что при всех назревающих проблемах сквозного характера крайне важно, чтобы перспективы на будущее были ориентированы на местные условия.

II. Дорожная карта для осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на местном уровне: извлеченные уроки и сформировавшиеся модели по итогам успехов и неудач в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и других развитых государствах

2. Многие в странах с развитой экономикой полагают, что цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, применимы не к ним, а к кому-то еще, а также что концепция управления выступает средством управления донорским финансированием в этом контексте. Вместе с тем, получив в свой адрес нелицеприятные вопросы, развитые страны признают, что даже в условиях развитой экономики существуют очаги нищеты, неадекватной охраны здоровья, неблагоприятных условий и сложностей в отношениях между группами с различными вероисповеданиями и этническими характеристиками. В настоящем разделе уделено внимание тому, как развитые страны, в частности Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, подходят к реализации целей Декларации тысячелетия, и более широко обсуждаются подходы к осуществлению не только этих целей, но и государственной политики в целом. Преследуется цель выявить некоторые проблемы осуществления и освещения государственной политики и обозначить направления для дальнейшего усовершенствования. Например, презентация, подготовленная Джонатаном Баттэ (Группа реализации Канцелярии премьер-министра Соединенного Королевства) показывает, что благодаря охарактеризованным ниже усилиям по улучшению реализации было достигнуто более глубокое понимание анклавов неблагоприятности в национальной картине, которая в остальном позитивна¹.

¹ Имеется на веб-сайте www.oecd.org/gov/budgeting/44291124.pdf.

Управление как благоприятствующий фактор, а не результат

3. Анализ уровня доверия в странах указывает на наличие тесной взаимосвязи между высокими уровнями управления и доверия; обычно это характеризует более высокий уровень развития экономики². Существует ли причинно-следственная связь между управлением и производительностью экономики, сейчас является предметом обсуждения³. Возможно, страны могут позволить себе внедрять более строгие процессы управления, когда они становятся успешными, а не наоборот. Однако, поскольку отток финансов из стран, которые должны быть богатыми и заслуживающими доверия, можно увязать с присутствием коррупции, представляется также вероятным, что без улучшений в управлении ситуация не изменится. Если средства, имеющие жизненно важное значение для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, используются не по назначению в личных целях, то они, конечно же, не могут быть выделены на решение насущных социально-экономических проблем.

4. Это не означает, что в условиях развитой экономики не может происходить утрата средств по причине коррупции, просто распространенность и масштабы коррупции в таких странах, по-видимому, ниже. Существуют примеры иных злоупотреблений властью, но, к счастью, их, в конечном счете, обычно не удается сохранить в тайне в силу таких факторов, как законодательство о свободе доступа к информации, нежелание хранить молчание перед лицом противозаконной деятельности и свобода прессы, — факторов, выступающих элементами эффективной структуры управления. Вместе с тем сохраняются проблемы с осуществлением государственной политики, особенно среди лиц и общин, доступ к которым крайне затруднен, например проблема сокращения масштабов детской нищеты в Соединенном Королевстве.

5. Таким образом, не вызывает сомнений, что реформы, проведенные в странах с развитой экономикой, стали возможными в контексте механизмов и структур управления, являющихся эффективными, несмотря на потенциал дальнейшего совершенствования. Эффективное управление обеспечивает поддержку ценностям демократии, позволяет информированным избирателям делать свободный выбор и принимать решения на основе имеющихся сведений и не опасаясь преследования. Поэтому необходимо продолжать усилия по созданию эффективных структур управления и в то же время осознавать, что упрощенческий подход к решению недоработок в области управления может вводить в заблуждение. Поверхностные модификации, лишь создающие видимость благого управления, не позволят создать условия, благоприятствующие реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

² См. <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=toke-aidt---presentation.pdf&site=21>.

³ Mushtaq Husain Khan, "Beyond good governance: an agenda for developmental governance" in *Is Good Governance Good for Development?*, Anis Chowdhury and Jomo Kwame Sundaram (eds.), United Nations Series on Development (London, Bloomsbury Academic, 2012).

Обзор усилий по совершенствованию осуществления

6. В 90-х годах назревшая среди граждан Соединенного Королевства обеспокоенность эффективностью использования государственных средств и осуществления государственной политики привела к возникновению так называемого «нового государственного управления». По итогам рекомендаций о повышении эффективности работы государственных институтов были произведены структурные изменения в механизме управления при одновременном кардинальном изменении мировоззрения государственных служащих — от всеобщего патернализма к готовности оказывать услуги. С тех пор сформировалось несколько путей к осуществлению государственной политики. Эти пути иногда пересекались, иногда протекали параллельно, а иногда сливались в единый свободный поток.

7. Один из таких путей заключался во все более тщательном контроле за расходованием государственных средств: бюджетирование с нуля с последующей расстановкой приоритетов при ужесточении стандартов отчетности и контроля со стороны общественности. Сложилась тенденция к неуклонному снижению расходов и возложению на руководителей ответственности за выделяемые им бюджетные ассигнования с последующим представлением ими отчетов о принятых решениях применительно к расходованию государственных средств. Это было до введения нынешних мер строгой экономии, которые привели к дальнейшему сокращению имеющегося финансирования и побудили налогоплательщиков задаться вопросами об уровнях помощи зарубежным странам. Если уровни финансирования останутся неизменными, то существует опасность того, что предоставление помощи будет оговариваться еще большим количеством условий, что еще более ограничит политику стран-получателей.

8. Параллельная тенденция состояла в том, чтобы постепенно отказаться от громоздкого государственного сектора, оказывающего услуги непосредственно, и перейти к государственному сектору, размещающему заказы на оказание услуг среди частных компаний, организаций гражданского общества и социальных предприятий⁴. Это позволило наладить форму вовлечения граждан, которая нередко остается без внимания при акцентировании доставки услуг гражданам: вовлечение граждан в принятие политических решений, особенно на местном уровне. Публикация сведений о национальном и местном управлении стала нормой, а проведение консультаций с гражданами является юридически обязательным условием членства в Европейском союзе.

9. Важнейшую роль в этих инициативах играла оценка успеха. По мере все более повсеместного признания приоритетности оказания услуг к удовлетворению граждан со всей очевидностью констатировалась необходимость обозначения показателей достижения поставленных целей. В дополнение к предоставлению гражданам возможности оценить качество предоставляемой услуги информация о достижении или недостижении целей рассматривалась в качестве инструмента надзора за эффективностью управления. Со временем этот подход привел к несколько превратным результатам: достижение краткосрочных целей приобрело более важное значение, чем реализация долгосроч-

⁴ John Alford and Janine O'Flynn, "Finding a better way to deliver" (September 2012). Имеется по адресу: www.publicservice.co.uk/feature_story.asp?id=20635.

ных. В угоду достижению сугубо административных целевых показателей приносились в жертву результаты, полезные для граждан.

10. Впоследствии, не отказываясь полностью от целевых показателей, было решено сместить акцент на обеспечение результатов в интересах граждан. Предпринимательские методы, как то руководство реализацией проектов и программ, были адаптированы для использования в секторе государственной службы, и в 2001 году в Соединенном Королевстве в рамках аппарата премьер-министра была учреждена Группа по надзору за реализацией, которой было поручено сосредоточить внимание на четырех ключевых направлениях государственной политики. Сфера компетенции Группы была впоследствии расширена, в нее были включены функции управления, и в целях увязки финансовой эффективности и осуществления политики было заключено 30 соглашений о государственной службе. Департаменты правительства по-прежнему отвечали за осуществление программ, Группа по надзору обеспечивала поддержку и контроль. Планы реализации должны были быть всеобъемлющими, реалистичными и, где необходимо, взаимосвязанными. В экономике других развитых стран также прилагались усилия с целью обеспечить осуществление государственной политики и внедрялись системы управления деятельностью; в некоторых странах создавались правительственные группы по надзору за реализацией⁵.

11. Подход к управлению осуществлением проистекает из различных инициатив, предпринимавшихся ранее с целью сократить государственные расходы или повысить их эффективность и обеспечить реализацию политики без нежелательных последствий. В то же время мир стал явно более взаимосвязанным, а проблемы, требующие политического решения, — гораздо более сложными. Будь то на местном уровне (где ощущается озабоченность необходимостью увязки медицинских, образовательных и социальных услуг в интересах неблагополучных детей) или на национальном уровне (где налицо такие приоритеты, как формирование позитивных отношений между молодыми людьми, заканчивающими образование, а также обеспечение успешного предпринимательства и повышение национальной производительности), задача подобного управления деятельностью государственного сектора высветила потребность в гораздо более креативных и согласованных подходах к разработке политики. То обстоятельство, что граждане все шире обмениваются информацией и ожидают все более широких возможностей в плане участия, означает, что политика правительства страны должна интерпретироваться и осуществляться таким образом, чтобы это имело реальную отдачу и пользу для людей на местах.

Извлеченные уроки

12. Государственным служащим, и особенно руководителям — которые нередко полагаются на персонал других подразделений в том, чтобы обеспечить достижение поставленных целей, за которые они несут ответственность, — предъявляются новые требования. Руководители сейчас в состоянии управлять деятельностью в разных юрисдикциях и без иерархичных кадровых структур.

⁵ World Bank, “GET note: Center of government delivery units”, *Recently Asked Questions Series* (November 2010). Имеется по адресу: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/NovemberGetNote.pdf>.

Они должны неустанно работать над реализацией намеченного и при этом эффективно задействовать широкий диапазон экспертных ресурсов, консультироваться с заинтересованными сторонами и регулировать ожидания, сотрудничая с самыми различными государственными ведомствами. На протяжении всего процесса они остро ощущают настоятельную необходимость достижения результатов в интересах граждан. Эта роль сильно отличается от той, которую играют администраторы, и требует совсем других профессиональных качеств, отношений и карьерных амбиций.

13. Полезно было бы добиться понимания сильных сторон и недоработок, а возможно также и тех моментов, когда не удалось отреагировать на изменившиеся условия, и опираться на такие знания при планировании перспектив на будущее, особенно в силу того, что многие развивающиеся страны стараются учиться на опыте экономически развитых стран. Идеи, вынашиваемые в устоявшихся демократических государствах и международных организациях, как то Организация Объединенных Наций и Всемирный банк, также влияют на то, что ожидается от донорского финансирования и поддержки и в контексте программ реформ. К сожалению, в ряде случаев определенные подходы навязывались и внедрялись без должной оценки местных условий.

14. В экономически развитых странах в последние годы накоплен большой опыт повышения эффективности функционирования государственного сектора, и было бы нерационально отметить эти уроки. Например, нынешняя рецессия и вызовы, с которыми сталкивается еврозона, показывают, насколько взаимосвязаны экономики разных стран. С ростом населения климатические перспективы становятся более неопределенными, а такие проблемы, как голод и нищета, сохраняются, что еще более усложняет обстановку в мире. Такие вопросы требуют новаторского мышления⁶ и подходов, сотрудничества и оценки рисков, большей гибкости со стороны государственных ведомств и признания индивидуальных различий⁷.

Перспективы на будущее

15. По мере снижения государственных расходов приходится пересматривать свободу расстановки приоритетов, которая была предоставлена при определении направлений оказания услуг. Процесс реформы гражданской службы идет сейчас в Соединенном Королевстве⁸, равно как и в Новой Зеландии⁹. Некоторые из целей, которые преследуют правительства этих двух стран, представляются сходными (например, оба планируют гораздо более широко использовать информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и поощрять совместное

⁶ Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Kingston, Canada, Queen's University School of Public Policy, 2011).

⁷ Claudio Morales Oyarce and Faith Boardman (eds.), *Public Service Reform in the UK: Revolutionary or Evolutionary* (Public Management and Policy Association, London, 2012). Имеется на веб-сайте: <http://www.bis.gov.uk/assets/brdo/docs/resources/public-service-reform.pdf>.

⁸ См. план реформы гражданской службы (имеется по адресу [at www.civilservice.gov.uk/reform](http://www.civilservice.gov.uk/reform)) и сопутствующий документ с данными и целевыми исследованиями (имеется по адресу <http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/03/The-Context-for-Civil-Service-Reform-v2.pdf>).

⁹ См. www.beehive.govt.nz/release/legislative-milestone-public-service-reform.

использование централизованных ресурсов различными ведомствами), но используемые ими формулировки, по меньшей мере в документах для общественного пользования, звучат по-разному. Слишком рано судить, какой эффект будут иметь меры строгой экономии в Соединенном Королевстве, но призывы к обеспечению отдачи в интересах граждан уже не получают широкой огласки. Это может быть просто результатом изменения в политическом ландшафте; если так, то четко обозначается потребность в том, чтобы повестка дня на период после 2015 года была непреходящей и основывалась на принципах, которые могут реально разделять различные политические силы.

16. Вышеупомянутое изменение указывает также на то, что для эффективного осуществления требуются кадры, долгосрочный подход и постоянная поддержка, а не зачастую краткосрочная перспектива политической конъюнктуры. Один из предметов обеспокоенности нынешней атмосферой обличения и сокращения штатов в государственном секторе ряда стран состоит в том, насколько легко может быть утрачен потенциал, в результате чего будущее страны будет гораздо сильнее зависеть от способности других секторов вести работу на благо граждан. Эффективное управление, конечно же, предполагает наличие юридических рамок и жестких руководящих принципов, но оно требует также личной приверженности и готовности решать проблемы в интересах других на местном, национальном и международном уровнях.

III. Дорожная карта для осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на местном уровне: извлеченные уроки и сформировавшиеся модели в отдельных развивающихся странах

Развитие событий и вызовы

17. В 2001 году в своем докладе о плане осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (A/56/326) Генеральный секретарь отметил, что успех требует солидарности. Цели развития тысячелетия были разработаны в преддверии Международной конференции по финансированию развития, состоявшейся в Монтеррее (Мексика) в 2002 году, два года спустя после принятия Генеральной Ассамблеей Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (резолюция 55/2). В течение последних 12 лет государства-члены при содействии различных международных организаций прилагали совместные усилия по достижению этих целей. Они добились прогресса в достижении некоторых из них, но отстают с реализацией других, главным образом в силу многочисленных вызовов, возникших с тех пор.

18. В ходе осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в обсуждениях в основном участвовали должностные лица индустриально развитых стран, ведающие вопросами помощи в целях развития. Постепенно цели стали синонимичны подходу к развитию, в котором доминировали западные страны и доноры^{10 15}. Некоторые рассматривали цели

¹⁰ Rolph von der Hoeven, "MDGs post 2015: Beacons in turbulent times or false lights?", United Nations System Task Team on the Post-2015 United Nations Development Agenda (June 2012).

в качестве составленных и навязанных донорами. Вследствие этого мало кто из действующих лиц в развивающемся мире чувствовал сопричастность к целям, в результате чего весьма небольшое число стран пыталось переложить их на местную основу, а большинство национальных докладов об их осуществлении составлялось сотрудниками страновых отделений Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

19. Хотя цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, весьма похвальны и, безусловно, проистекают из добрых намерений, это не означает, что они реалистичны для всех стран. В сущности, в ряде случаев цели слишком амбициозны, ведут к нереалистичным ожиданиям в плане оказания помощи и сулят слишком много, что чревато разочарованием. Финансовые ресурсы — не единственное и, возможно, не самое важное средство достижения прогресса, особенно там, где местной системе свойственны глубокие структурные проблемы; кроме того, сосредоточение внимания на финансовых ресурсах также приводит к плачевным результатам в плане быстрого прогресса. Короче говоря, чрезмерный акцент на помощи сопряжен с риском; хотя помощь может и будет играть роль в улучшении жизни бедноты, ее недостаточно для реализации целей¹¹.

Призыв к новому подходу к рамкам на период после 2015 года

Управление как составной элемент

20. Прежде чем формировать повестку дня на период после 2015 года, необходимо исправить восприятие целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, как спущенных сверху. Нарождающиеся глобальные тенденции со всей очевидностью высветили три кризиса — топливный, продовольственный и глобальную рецессию, вкупе с многими иными важнейшими проблемами, включая рост безработицы, усугубление неравенства, изменение климата и вопросы прав человека. Все они крайне важны, но в целях отражения не нашли.

21. Прочие важные вопросы, как то экологическая устойчивость (частично затрагиваемая в цели 7) и глобальное управление (рассматриваемое в цели 8), были затронуты на более позднем этапе и увязаны с гораздо меньшим числом целевых показателей и индикаторов, несмотря на то обстоятельство, что управление оказалось ключевым составным элементом реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Этот недочет со всей очевидностью проявился, например, в ходе «арабской весны»: Тунис занимал первое место в реализации целей в регионе Ближнего Востока и Северной Африки¹⁰, и он же стал первой страной, где потерпел крах режим, характеризовавшийся отсутствием демократии, равенства и справедливости — элементов, которые, как принято считать, лежат в основе благого управления. Это свидетельствует о том, что прямой зависимости между достижением целей и благим управлением нет.

Имеется по адресу http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/rolph_van_der_hoeven.pdf.

¹¹ Michael Clemens and Todd Moss, “What’s wrong with the Millennium Development Goals?”, *CGD Brief* (Centre for Global Development, 2005). Имеется по адресу http://www.cgdev.org/files/3940_file_WWMDG.pdf.

22. Во избежание подобных срывов повестка дня на период после 2015 года должна основываться на глобальном социальном контракте, который будет актуален для людей на Севере и Юге, а не составлен при доминирующей роли специалистов по оказанию помощи в целях развития. В дополнение к предотвращению главенства доноров в процессе¹⁰ необходимо сосредоточить внимание на регулировании риска и мерах, сопряженных с риском. Начинать надо с увязки локализации целей и локализации управления за счет институционализации наращивания потенциалов на всех уровнях, пока не будет достигнут базовый, т.е. местный, уровень.

Дорожная карта для осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на местном уровне: предлагаемая модель

23. Чтобы добиться наибольшей отдачи от осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, нужно обеспечить сочетание следующих мер: а) локализация целей и б) локализация управления, а это зависит от наличия политической воли, благоприятных условий, приоритизации целей и выделения бюджетных ресурсов.

Почему нужно локализовывать цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия

24. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, необходимо локализовывать ввиду неравенства между странами и районами стран. Даже когда налицо прогресс и достижение целей представляется реалистичным на национальном уровне, могут существовать скрытые несоответствия, например в плане охвата некоторых местностей и применительно к вызовам, обусловленным нищетой. Страны, располагающие дезагрегированными данными о достижении целей, имеют более четкое представление о том, где находятся анклавы нищеты или маргинализированные группы, и такая информация обеспечивает более полную картину несоразмерности достижений, что позволяет принимать более целенаправленные меры.

25. Анализ достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на субнациональном уровне может также вести к созданию возможностей для более четкого обозначения обязанностей местных органов управления и партнеров по развитию. Субнациональные компаративные данные, в том числе в разбивке по штатам, провинциям или округам, обеспечивают мощный инструмент действий на государственном уровне¹². Группирование страновых данных по регионам для целей отчетности ведет к дальнейшему снижению точности ввиду внутренних несоответствий. Кроме того, опора на последние имеющиеся данные, которые также могут быть неоднозначными, не всегда дает точную картину ситуации.

26. Локализация целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и увязка устойчивого развития с достижением целей предполагают не просто сбор данных. Первым шагом в локализации целей выступает выявление различий в реализации целевых показателей на национальном и мест-

¹² См. http://mdgpolicynet.undg.org/ext/MDG_Reports/Addendum_to_2nd_Guidance_Note_on_Country_Reporting_on_the_MDGs_November_2009.pdf.

ном уровнях¹³. Показатели достижения целей должны интегрироваться в местные стратегии и планы действий за счет демонстрации увязки обозначенных приоритетов с национальными целевыми показателями, а не за счет разработки планов достижения конкретных результатов и навязывания их местным общинам¹⁴. Стратегии достижения целей скорее увенчаются успехом тогда, когда национальные правительства тесно сотрудничают с местными правительствами, гражданским обществом и частным сектором.

Стратегии локализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия

27. Для решения местных вопросов необходимы стратегии. Процесс локализации осуществляется двумя следующими способами: а) сбор и мониторинг данных на национальном, региональном и местном уровнях и б) анализ данных и обозначение приоритетов в связи с целями на местном, региональном и национальном уровнях управления¹⁴.

28. Чтобы повестка дня на период после 2015 года способствовала реальным изменениям в мире, необходимо акцентировать в ней права человека и гендерное равенство. Цели в области развития, провозглашенные в Декларации тысячелетия, должны затрагивать глобальные задачи и местные вызовы. Для их достижения требуется обеспечить:

- а) руководящую роль местных органов управления и их вклад в процесс формирования стратегии реализации целей;
- б) сопричастность местных сил к реализации стратегии (стратегия не должна быть продуктом усилий исключительно консультантов);
- с) учебную подготовку, чтобы помочь сотрудникам местных органов управления понять стратегию;
- д) личную приверженность осуществлению стратегии и конкретных планов действий;
- е) включение в стратегию широких политических целей;
- ф) разработку реалистичных планов действий;
- г) налаживание параллельно стратегии усилий законодательных и регулирующих органов;
- h) дальнейшие усилия по реализации стратегии вслед за ее разработкой¹⁴.

29. Локализация целей нереалистична при отсутствии политической воли, ибо когда таковой нет, то управление не осуществляется, а граждане не участвуют в политическом процессе. Государствам надлежит делать упор на выполнение обязательств и осуществление стратегий, доказавших свою эффективность. Поэтому крайне важно, чтобы цели становились национальными и слу-

¹³ World Bank and International Monetary Fund, *Global Monitoring Report 2012: Food Prices, Nutrition and the Millennium Development Goals* (Washington, D.C., World Bank, 2012). Имеется по адресу <http://uncsd.iisd.org/news/world-bank-imf-report-on-mdgs-progress>. This report contains examples of differences between the national and local levels.

¹⁴ United Nations Development Programme, *Global Goals, Local Challenges: Communities in pursuit of the Millennium Development Goals*.

жили повышению согласованности и последовательности национальной политики и программ. В прошлом это не работало, поскольку цели не подкреплялись четким комплектом стратегий.

Препятствия на пути локализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия

30. Нижеследующий перечень факторов, препятствующих локализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, был составлен по итогам семинара «Реализация ЦРТ за счет наращивания местных потенциалов комплексного освоения прибрежных ресурсов: собранные сведения и извлеченные уроки», который прошел 12 декабря 2006 года в городе Хайкоу (Китай)¹⁵:

- a) отсутствие надлежащих возможностей у местных властей;
- b) неадекватная децентрализованная статистика и непоследовательность в сборе данных и определении исходных параметров;
- c) раздробленность усилий;
- d) политические разногласия между национальным правительством и местными властями;
- e) отсутствие целей, предполагающих построение общества, которое безопасно как для человека, так и для экологии, где потребности людей удовлетворяются без ущерба для целостности окружающей среды;
- f) высокая или полная антропоцентричность целей, т.е. во главу угла ставится благосостояние человека.

31. Консультации должны предусматривать участие граждан в деятельности на местном уровне и затрагивать потребности и чаяния граждан, оперируя простым языком. Другими словами, подход состоит в том, чтобы вовлекать граждан, дабы они стремились обозначить проблемы, которые затрагивают их напрямую. Каждое препятствие нужно рассматривать в отдельности. Почти во всех странах, включая наименее развитые страны, имеет место отчуждение индивидов и групп от благ развития в силу их географического нахождения и этнической принадлежности.

Платформа: фазы локализации

Фаза первая: оценка положения дел с реализацией целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на местном уровне

32. Нужно рассмотреть новые способы признания реальных успехов на страновом уровне (а не в глобальном масштабе) путем оценки того, на каком уровне развития по сравнению с целями, провозглашенными в Декларации тысячелетия, находятся страны и каких достижений резонно от них ожидать¹¹.

33. Необходимо также прояснить, что результаты, констатируемые на национальном уровне, не вполне точны, поскольку они не отражают всей полноты картины, и именно поэтому нужно проводить анализ на местном уровне. Эта

¹⁵ См. <http://beta.pemsea.org/sites/default/files/easc-wp-2007-05.pdf>.

потребность четко проявилась применительно к цели 1, посвященной искоренению крайней нищеты и голода: снижение числа бедных в мире на 445 миллионов человек (с 1820 миллионов человек в 1990 году до 1375 миллионов в 2005 году) полностью объясняется сокращением числа бедных в Китае¹⁰. Позитивная глобальная оценка стала результатом успехов в большой и быстро развивающейся стране.

34. Также касательно крайней нищеты следует отметить, что задача состоит в том, чтобы обеспечить достойную жизнь, а не просто положить конец абсолютной нищете (такой, которая создает угрозу выживанию и делает невозможным какой-либо прогресс для 1,3 миллиарда человек, существующих менее чем на 1,25 долл. США в день), как обозначено в цели 1. Достижение этой цели не решит проблему отчуждения бедных общин, которое обусловлено их неспособностью вести достойное существование и удовлетворять основные жизненные потребности.

Фаза вторая: прокладка курса и создание благоприятных условий

35. Важный вопрос касательно развития межсекторального сотрудничества состоит в том, каким образом государственный сектор может обеспечивать контроль за производимым продуктом или оказываемой услугой. Как будут государственные организации обеспечивать подотчетность в рамках партнерств? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо пересмотреть концепцию подотчетности и наладить ее применение к межорганизационному сотрудничеству.

36. В рамках модели, отражающей комплексный оценочный подход к вовлечению граждан, сотрудничество станет следующим этапом, а заключительными этапами будут мониторинг и анализ. Для эффективного мониторинга требуется более стабильное инвестирование средств в сбор данных, ибо сбор качественных данных, как представляется, обеспечивает надлежащую основу для анализа, приводит к надлежащим, ожидаемым результатам и, соответственно, позволяет заниматься профилактикой, а не лечением.

37. Согласно выводам обследования Организации Объединенных Наций по вопросам электронизации государственного управления за 2012 год («United Nations e-Government Survey 2012»), во многих странах выдвинуты инициативы по электронизации государственного управления, призванные обеспечить дальнейшее повышение эффективности государственного сектора и упорядочить системы управления в поддержку устойчивого развития. В качестве ресурса можно использовать руководящий инструментарий по использованию данных, имеющихся в открытом доступе, для вовлечения граждан, разработанный Департаментом по экономическим и социальным вопросам.

38. Для локализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, необходимо оценить степень децентрализации управления, чтобы понять, где локализованные цели реагируют на сдвиги в сторону децентрализации и делегирование функций центральных органов власти. Следует также произвести обзор положения дел с осведомленностью, учебной подготовкой и расширением прав и возможностей, ибо цели отражают национальные агрегированные показатели, которые должны опираться на местные реалии. Локализация целей позволит высветить местные аспекты усилий в области

развития, а показатели будут отражать местный контекст и реальность, что позволит также расширить права и возможности людей¹⁶.

39. Прежде чем выбирать меры по наращиванию потенциала, нужно обозначить их назначение. Другими словами, должна ли мера быть нацелена на планирование, участие, осуществление, мониторинг, оценку или управление? И на какой уровень она должна быть сориентирована? На индивидуальный (отношения и поведение), институциональный (эффективность работы организаций) или системный (обеспечение политических, экономических и социальных условий, благоприятствующих развитию)? Какой уровень управления она должна охватывать? Общинный, местный, региональный, национальный или международный¹⁴? Нижеперечисленные ключевые принципы применимы к кампаниям по наращиванию потенциала, посвященным реализации целей:

- a) развитие навыков и углубление знаний всех задействованных сторон (на национальном, региональном, местном и общинном уровнях, а также в государственном, неправительственном и частном секторах);
- b) использование адресных программ и методов для целевого охвата аудиторий;
- c) обеспечение гибкости для вовлечения более уязвимых групп;
- d) применение знаний и навыков, имеющихся на местах (местные эксперты и предыдущие бенефициары)¹⁴.

Фаза третья: путь вперед и перемены

40. В целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не содержится конкретных ссылок на глобальное управление, хотя кризисы по большей части являются следствием недоработок в таком управлении. Самый главный аспект совершенствования системы глобального управления заключается в повышении согласованности политики в экономической, социальной и экологической областях на национальном и международном уровнях, равно как и на местах, ибо национальный уровень не всегда адекватно отражает местные реалии.

41. Институционализация управления считается основой локализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, наращивание потенциала граждан в плане участия в разработке государственной политики играет роль инструмента, а вовлечение партнеров и формирование национальных партнерств будет способствовать построению лучшего мира для всех.

42. Кроме того, цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, могут рассматриваться в национальном контексте только через призму локализации конкретизации. Это означает, что необходимо расставлять приоритеты так, чтобы каждая цель могла трансформироваться в план действий. Ввиду необходимости адекватных потенциалов, в том числе в отношении планирования, переговоров с донорами и мониторинга и оценки помощи, бенефициарам нужно будет приобрести надлежащие знания и навыки. На местном уровне приобретение таких знаний и навыков необходимо для удовлетворения потребностей местного управления и устойчивого развития¹⁴.

¹⁶ United Nations Human Settlements Programme, *Localizing the Millennium Development Goals: A Guide for Local Authorities and Partners* (May 2006), p. 14.

Фаза четвертая: обеспечение неуклонного прогресса и преодоление неопределенности

43. Взаимодействие в поисках общих интересов (социальный договор): обозначаются контуры нового социального контракта, граждане стремятся выстроить свои отношения с правительством на основе транспарентности, подотчетности и участия. Рамки на период после 2015 года должны учитывать человеческий фактор, в том числе применительно к экономическим, социальным и трудовым правам, а также вопросы неравенства и перераспределения¹⁰.

44. Инновации ведут к появлению передовой практики и интеграции целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в национальные планы развития. В обновленной стратегии и плане осуществления Группы Всемирного банка, посвященных укреплению управления, отмечается, что в выступлениях президента Всемирного банка Роберта Зеллика констатируется продолжение перехода сообщества организаций, занимающихся вопросами развития, от «передовой практики» к «удачной сочетаемости» при укреплении организаций¹⁷. Для обеспечения большей последовательности политики в рамках деятельности на период после 2015 года необходимы дальнейшие инициативы, нацеленные на глобальную легитимность политики, а также форум, в котором будут участвовать все государства-члены¹⁰. Для формирования глобального социального договора следует уделять внимание неравенству и правам человека как неотъемлемым элементам повестки дня на период после 2015 года. Если развивающиеся страны примут полноценное участие в процессе подготовки повестки дня на период после 2015 года и если неравенство и права человека станут неотъемлемым элементом этого процесса, повестка дня станет глобальным социальным договором, предусматривающим «социальный минимум» (другими словами, минимальный набор гарантий), а это, в свою очередь, позволит определить, способна ли такая структура положить конец неравенству и нищете в ряде обстоятельств¹⁰.

45. В своей работе “MDGs post 2015: beacons in turbulent times of false lights?” («Цели развития тысячелетия в период после 2015 года: маяки в тревожные времена ложных огней?») Рольф фон дер Ховен отметил:

Налицо широкое понимание основных тенденций развития, которые способствовали достижению целей развития тысячелетия и которые нужно более четко обозначить в связанной повестке дня в области развития на период после 2015 года. Найяр перечисляет следующее: необходимость обеспечения экономического роста; институциональные механизмы для трансформации роста в реальное развитие за счет улучшения условий жизни людей; важность активности государственного сектора; занятость как единственное стабильное средство сокращения масштабов нищеты. Это требует согласованности различных аспектов экономической политики (макроэкономической, торговой и инвестиционной политики), социальной политики и экологической политики¹⁰.

¹⁷ См. <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1326816182754/GACStrategyImplementationPlan.pdf>.

Оглядываясь назад: извлеченные уроки

46. Крайне сложно достичь среди стран консенсуса по универсальным целям. Соответственно, Организации Объединенных Наций надлежит играть роль посредника, подтверждая, что цели должны быть универсально применимыми, опираться на принцип прав человека и чаяния людей, иметь глобальную значимость, обеспечивать комплексность, ориентироваться на принятие конкретных мер и быть доступными к пониманию. Необходимо оказывать поддержку демократическим обществам, где не удается обеспечить социальную и экономическую справедливость, где благое управление отсутствует или существует лишь для избранных членов политической и экономической элиты.

47. Развитие находится в тесной зависимости от более эффективного управления. Передовая практика не всегда является наиболее подходящим подходом: у подходов, базирующихся на решении имеющихся проблем, больше шансов на результативное применение. Вместе с тем мы должны опираться на оба подхода. Укрепление страновых институтов остается важнейшим компонентом повестки дня в области управления, но некоторые системы совершенно необходимы, и существуют прямые пути их внедрения.

48. Образование для всех не только крайне важно для достижения целей в области развития, но и выступает ключом к поощрению мира и безопасности, от которых зависит устойчивое развитие (см. A/64/665). Образованию необходимо придать гораздо более высокую приоритетность в международной повестке дня, а комплексные стратегии, укрепляющие позитивное воздействие образования на здравоохранение, ликвидацию нищеты, обеспечение гендерного равенства и прочие социально-экономические достижения, надлежит поощрять. Качество имеет ключевое значение. Поэтому важно повышать стандарты и критерии оценки образования. Необходимость постановки новых целей закладывает основу для использования положительных аспектов целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, при учете ряда ограничивающих их факторов и исходя из социально-политических, экономических и экологических контекстов.

IV. Трансформация управления за счет электронных методов

49. Исследования показывают, что ранние инициативы по внедрению электронных методов управления не оправдали возлагавшихся на них надежд — изначально ожидалось, что они обеспечат большую отдачу в плане общественной пользы, — и это объясняется тем, что особый упор делался на автоматизации существующих процессов государственного управления, предоставлении информации о таких процессах в режиме онлайн и оказании электронных услуг. Короче говоря, коммерческая выгода электронных методов управления не акцентировалась исключительно внедрением технологий и/или налаживанием целого комплекса или отдельных услуг онлайн, в основном по той причине, что эти мероприятия не были ориентированы на граждан.

50. Несмотря на достигнутые в последние годы колоссальные сдвиги в плане роста масштабов инициатив по внедрению электронных методов управления в глобальном масштабе, отсутствие согласованной стратегии эффективного

удовлетворения реальных потребностей граждан по-прежнему характерно для многих инициатив в этой области, особенно в развивающихся странах (см. *United Nations e-Government Survey 2012*). Вакуум, создавшийся вследствие отсутствия эффективных, ориентированных на нужды людей, гибких рамок государственного управления, таким образом, существенно подрывает способность затронутых стран внедрять механизмы и системы, в наибольшей степени пригодные для эффективного удовлетворения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, обеспечения устойчивого роста и развития и социальной инклюзивности. Свидетельством тому выступают темпы, которыми страны с развитой экономикой уходят вперед по сравнению с развивающимися странами в плане инклюзивного, ориентированного на нужды граждан управления, в котором для решения поставленных задач используются ИКТ. Их модель управления построена по принципу «пригодности для поставленной цели».

51. Изначальная модель электронного управления, конечной целью которой было обеспечить доступ к государственной информации, продукции и услугам в режиме онлайн, трансформировалась за последние несколько лет во всеобъемлющую, комплексную программу, призванную обеспечить стратегическую и более эффективную организацию государственных услуг исходя из потребностей пользователей. При этом более широко используются ИКТ для трансформации управленческих процессов и методов доставки более последовательным, взаимосвязанным образом и для более эффективного удовлетворения таких потребностей пользователей. Этот подход получил широкую известность в качестве «трансформационного управления». Как характеризуют этот новый подход эксперты в области информационной политики Организации по развитию стандартов структурированной информации (некоммерческого консорциума, занимающегося разработкой, согласованием и принятием открытых стандартов для глобального информационного общества), он охватывает новый «виртуальный» слой управления, обеспечивающий предоставление гражданам комплексных, общесистемных, ориентированных на их нужды услуг по всем каналам без дополнительной платы (см. <https://www.oasis-open.org>).

52. Для многих развитых стран осознание того, что электронное управление не достигает поставленных целей, пришло относительно рано в процессе глобальной электронной революции. В результате этого в этих странах был организован обзор стратегий электронного управления, с тем чтобы переориентировать работу на основе общесистемного, согласованного и взаимосвязанного подхода с должным учетом культурной, организационной и политической перестройки процессов управления и работы правительства. В этом подходе ИКТ используются для организации целенаправленных, скоординированных и гибких услуг и продуктов, которые действительно полезны для пользователей и обеспечивают социальную инклюзивность.

53. Изначальная модель электронного управления была призвана скопировать ценные нововведения в отраслях и частном секторе, но не учитывала весьма важного обстоятельства: обязательства правительства не совсем совпадают с функциями частных предприятий. В отличие от частных предприятий правительства не выбирают своих клиентов. Аналогичным образом, в отличие от правительств организации частного сектора не несут универсальной ответственности за оказание услуг всем гражданам.

54. Кроме того, при всем стремлении повысить эффективность изначальная модель электронного управления, в сущности, приумножает масштабы дублирования и неэффективности в государственной администрации ввиду отсутствия координации между многими информационными продуктами, характерными для этой модели.

55. Эксперты по информационной политике обозначили следующие 10 подводных камней ранней модели электронного управления:

- a) отсутствие общего понимания и признания концепции электронного управления во всех отраслях правительства;
- b) отсутствие сопричастности на высшем уровне и эффективного принятия решений в масштабах всего правительства;
- c) неспособность обеспечить изменения, необходимые для осуществления программы электронного управления;
- d) запрет на межведомственное сотрудничество, обмен данными и информацией и прочие совместные мероприятия;
- e) неспособность традиционных укоренившихся бюджетных механизмов поддержать внедрение программы электронного управления;
- f) невозможность заключения оптимальных контрактов и обеспечения отдачи от услуг электронного управления;
- g) проблемы с осуществлением, обусловленные попытками слишком поспешно наладить оказание слишком большого объема услуг;
- h) неадекватность масштабов распространения онлайн-услуг электронного управления среди пользователей;
- i) отсутствие эффективной стыкуемости процессов и/или систем в масштабах всего правительства;
- j) отсутствие навыков на всех уровнях осуществления программы электронного управления.

56. Таковы основные подводные камни, послужившие катализатором перехода к «трансформационному управлению» и по-прежнему характерные для многих инициатив по внедрению электронных методов управления, особенно в развивающихся странах. Стойкость таких подводных камней вкупе с недостаточно инклюзивным и стабильным вовлечением граждан будет приводить к усугублению цифрового разрыва, препятствуя усилиям по развитию.

57. В стремлении избежать этих подводных камней, свойственных ранней модели электронного управления, страны перешли к разработке такого подхода к организации правительства, управлению и государственной администрации, который основан на признании следующего:

- a) необходимо формулировать государственные меры, инфраструктуру, политику и т.д. исходя из нужд пользователей;
- b) современное управление динамично, и поэтому нужно инкорпорировать надлежащие методологии сообразно с непрерывной эволюцией соответствующих механизмов, чтобы они сохраняли актуальность (эксперты возражают против бытующего мнения о том, будто бы «трансформационное управление»

является неким безупречным итоговым положением дел в правительствах, подчеркивая, что все правительства различаются своими историческими, культурными, политическими, экономическими, социальными и демографическими контекстами; различны и параметры деловых процессов и технологических инноваций, с которых каждое правительство начинает работу; соответственно, рамки «трансформационного управления» не являются универсальным рецептом того, как должны выглядеть все правительства в будущем, и не нужно рассматривать их в качестве таковых);

с) надлежит полностью вовлекать заинтересованные стороны в разработку и поддержание этих рамок;

d) желаемых результатов можно достичь за счет оптимального использования нововведений в ИКТ.

58. Организация Объединенных Наций, Организация экономического сотрудничества и развития и Всемирный банк призвали правительства переходить на «трансформационное управление» посредством пересмотра условий электронного управления и «электронного правительства» и уделяя более пристальное внимание институциональным узлам между различными слоями правительственных структур, чтобы обеспечить инклюзивность устойчивого развития. Организация Объединенных Наций считает это расширение рамок электронного управления необходимым для обеспечения того, чтобы правительства играли активную роль в переходе к последовательным, скоординированным и комплексным процессам и институтам (см. *United Nations e-Government Survey 2012*).

Какова ценностная установка «трансформационного управления»?

59. Организация по развитию стандартов структурированной информации выявила следующие четыре основных аспекта, в которых программы «трансформационного управления» отличаются от традиционных программ электронного управления:

a) они рассматривают общеправительственную перспективу отношений между государственным сектором и гражданами или коммерческими потребителями;

b) они охватывают инициативы, обеспечивающие электронные выгоды тем, кто находится на передовых рубежах государственных услуг (т.е. служащие, непосредственно оказывающие услуги людям, например в сферах образования и здравоохранения), а не просто посвящены транзакционным услугам, которые могут обрабатываться электронно от начала до конца;

c) они рассматривают наиболее эффективные пути управления расходной базой в масштабах всего правительства;

d) они ориентированы на граждан, а не клиентов; другими словами, они нацелены на вовлечение граждан как соавторов и участников в процессе налаживания государственного обслуживания, а не как пассивных реципиентов таких услуг.

60. Основные преимущества модели «трансформационного управления» состоят в том, что она более эффективно обеспечивает следующее:

а) поощряет сокращение бюрократических процедур, внедряет методы универсальных сервис-центров и ведет к оказанию услуг исходя из непосредственных и актуальных потребностей пользователей;

б) обеспечивает координацию и согласованность в рамках государственных механизмов, снижая дублирование и повышая эффективность;

с) сокращает масштабы межведомственных коллизий, недовольства клиентов и неоправданных издержек;

д) позволяет пользователям иметь круглосуточный доступ к услугам государственного сектора.

61. Организация по развитию стандартов структурированной информации характеризует этот новый подход как управляемый процесс изменений за счет ИКТ в государственном секторе, в рамках которого во главу угла ставятся потребности граждан и коммерческих структур и достигаются существенные трансформационные сдвиги в плане действенности и эффективности управления, в результате чего отношения между правительством и гражданином переходят на более благодатную основу с понятным порядком взаимодействия и расширяющимися возможностями.

62. Самое важное, эксперты подчеркивают, что сейчас упор делается на процесс трансформации, на то, каким образом правительство может выстроить новый порядок работы, который позволяет ему быстро и эффективно адаптироваться к меняющимся потребностям граждан и нарождающимся политическим и рыночным приоритетам.

На каком этапе процесса «трансформационного управления» находится развивающийся мир?

63. В обследовании Организации Объединенных Наций по вопросам электронизации государственного управления за 2012 год (“United Nations e-Government Survey 2012”) отмечается, что, несмотря на общий прогресс в деле внедрения сетевого обслуживания в глобальном масштабе, сохраняется дисбаланс в плане цифрового разрыва между развитыми и развивающимися странами. Хотя большей частью эта несбалансированность объясняется незрелостью электронной инфраструктуры, основная причина проблем, возможно, заключается в отсутствии стратегии «трансформационного управления» и укоренении ранней модели электронного управления.

64. Первые 20 мест в обследовании заняли исключительно развитые страны с высоким уровнем доходов; из 25 стран, признанных в качестве нарождающихся лидеров, только 6 были развивающимися странами, а именно: Казахстан, Чили, Малайзия, Колумбия, Барбадос и Кипр.

65. Устойчивое развитие и социальная инклюзивность по-прежнему выступают желанными целями улучшения основных условий жизни людей и повышения уровня жизни граждан. В этой связи развитые страны с сильной экономикой и процветающим частным сектором стремятся обеспечить устойчивый рост и развитие за счет инициатив по реформе государственного сектора, в рамках которых не только используются ИКТ в качестве основополагающей движущей силы, но и перестраиваются государственные механизмы и процессы конкретно для достижения этих целей. Таким правительствам удастся гене-

рировать и эффективно использовать средства и ресурсы в целях удовлетворения потребностей граждан.

66. С другой стороны, менее развитые страны сталкиваются со значительными проблемами при реализации тех же самых целей. Одна конкретная проблема состоит в том, чтобы реформировать механизмы и процессы государственной службы, поскольку это требует существенной модернизации (которую надлежит проводить комплексно, с расчетом на долгосрочную перспективу, одновременно на многих направлениях и последовательно) и нередко сопровождается обстоятельствами, в которых статус-кво сохраняется в силу укоренившихся сопротивления и подозрений по отношению к переменам.

67. Работа в этом направлении началась, но многим странам еще предстоит проделать долгий путь. Даже тем странам, которые уже далеко продвинулись в деле внедрения инициатив «трансформационного управления», станет очевидно, что инициативы нужно корректировать и адаптировать к сложившимся обстоятельствам на глобальном и национальном уровнях. Успех повестки дня на период после 2015 года неразрывно связан с необходимостью и впредь поощрять и поддерживать кардинальные преобразования в контексте реформы национальных государственных администраций, и ИКТ играют здесь роль главной движущей силы.

68. Технологические новшества по-прежнему обеспечивают возможности для повышения эффективности оказания услуг и создания продуктов. Кроме того, они открывают реальные возможности для сотрудничества во всех секторах широкой сферы государственной администрации при заметно более низких издержках, чем предполагалось в начале глобальных усилий по внедрению электронных методов управления. Эти сдвиги дают развивающимся странам средства для того, чтобы совершить рывок и избежать массу «проблем взросления», свойственных ранним трансформационным инициативам, обеспечивая решения, отвечающие возможностям и потенциалу развивающихся стран всех размеров.

69. Электронное участие в управлении выступает важным элементом «трансформационного управления», будучи необходимым условием эффективного определения масштабов и механизмов распределения ресурсов для удовлетворения реальных потребностей пользователей. Проще говоря, если у граждан есть возможность выразить свои потребности, а также оговорить, как, по их мнению, таковые могут быть удовлетворены наилучшим образом, то усилия и ресурсы не пропадут даром и не будут потрачены на оказание услуг или создание продуктов, не отвечающих потребностям пользователей. Налаживание различных каналов участия граждан составляет важнейший элемент электронного участия и решения задачи социальной инклюзивности.

Должно ли «трансформационное управление» выступать важным фактором в повестке дня Организации Объединенных Наций на период после 2015 года?

70. Для большинства развивающихся стран проблемы, связанные с внедрением трансформационных методов управления и организации правительства, гораздо более остры, чем для стран с развитой экономикой, и потребуют более длительного периода времени для реализации модели. Вместе с тем выгоды, которые сулит «трансформационное управление», обеспечат развивающимся

странам способность эффективно задействовать скудные ресурсы государственного сектора и четкую перспективу улучшения условий жизни и расширения возможностей граждан. В повестке дня на период после 2015 года, призванной подтвердить важнейшую роль государственной администрации в реализации устойчивого развития, «трансформационное управление» будет признано в качестве главной движущей силы.

71. Как уже неоднократно отмечалось, технологические возможности и потенциал преобразований легко и широко доступны. Сейчас важно найти способ их использования в поддержку и во благо процесса преобразований для создания современной структуры государственного управления.

72. Заложена прочная основа оказания странам содействия в рамках Сети Организации Объединенных Наций по вопросам государственного управления и через посредство смежных инструментов и инициатив, разработанных Департаментом по экономическим и социальным вопросам. Чтобы достичь желаемого развития и целей в период после 2015 года для всех государств-членов, необходимы дальнейшие инвестиции в те программы Организации Объединенных Наций, которые позволяют развивающимся странам рассматривать возможности, расставлять приоритеты, наращивать потенциал и пользоваться выгодами других программ технического содействия, предлагаемых Организацией Объединенных Наций.

V. Заключение

73. В контексте текущего процесса широких консультаций, проводимых Организацией Объединенных Наций, и в свете социально-экономических проблем, сохраняющихся во многих районах мира, в материалах разделов II–IV настоящего документа выявлены некоторые сквозные темы и сформулированы следующие рекомендации касательно составления повестки дня на период после 2015 года:

a) сопричастность целям должна реально ощущаться на национальном и местном уровнях; сами же цели должны согласовываться с задачами национальных правительств, но истолковываться, планироваться к осуществлению и освещаться с учетом местной специфики; нужно пристально следить за тем, чтобы не искажать приоритеты в силу наличия помощи и участия представителей доноров в процессе планирования;

b) цели должны быть выражены таким образом, чтобы отражать глобально признанные предметы озабоченности (как то голод и нищета), но в то же время следует поощрять такое их толкование, при котором они приобретают реальное значение на местном уровне, могут быть инкорпорированы в стратегии более высокого уровня и трансформированы в реалистичные планы действий;

c) права человека должны стать неотъемлемым компонентом новых целей, и необходимо уделять особое внимание уязвимым группам риска, например в силу их гендерной или этнической принадлежности;

d) потребуется наладить стабильное сотрудничество для рассмотрения сложных вопросов и скудных ресурсов на национальном, международном и

местном уровнях, где ИКТ могут выступать фактором более транспарентного и эффективного управления и облегчать осуществление стратегических целей;

е) дальнейшее улучшение механизмов управления совершенно необходимо для создания условий более эффективного осуществления и решения сложных проблем, охраны ресурсов и реального вовлечения граждан;

ф) на всех уровнях (т.е. на национальном и местном) потребуется повышение квалификации кадров в плане решения проблем, совместной работы, инноваций и способности играть ведущую роль;

g) вместо составления типовых таблиц, маскирующих области, нуждающиеся в улучшении, нужно наладить реальную отчетность в поддержку решения проблем (например, с указанием местных несоответствий);

h) следует поощрять надлежащее заимствование успешных подходов из одного района или страны в другой (другую), обеспечивая при этом, конечно же, актуальность и применимость.

74. Необходимо проделать дальнейшую работу, чтобы обогатить эти предложения высокого уровня. Ясно, что для решения назревших проблем конструктивным, неконкурентным образом потребуется политическая воля. Политическим руководителям необходимо будет продемонстрировать свою готовность принимать на вооружение эффективные управленческие подходы и наращивать и внедрять благоприятствующие инфраструктуры, как то стратегии ИКТ и планы вовлечения общественности на местах. Кроме того, обеспечить осуществление невозможно без того, чтобы существовали индивидуальные и институциональные потенциалы для достижения прогресса и совместной реализации этих целей с надлежащей уверенностью и со знанием дела.
