



Комитет экспертов по государственному управлению

Семнадцатая сессия

23–27 апреля 2018 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня*

Подготовка учреждений и стратегий для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года: поощрение последовательности в политике и деятельности учреждений в связи с достижением как тех целей в области устойчивого развития, которые будут подробно рассматриваться в рамках политического форума высокого уровня по устойчивому развитию в 2018 году, так и других целей в области устойчивого развития

Поощрение последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению для рассмотрения и принятия соответствующих решений документ, подготовленный членом Комитета Лауисом Мелеманом в консультации с Криштиной Дуарти, Джеральдин Фрейзер-Молекети, Бриджет Кэт-трику, Ма Хэцзу и Джоан Мендес.

* E/C.16/2018/1.



Поощрение последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития

Резюме

Важным условием осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и достижения ее 17 целей в области устойчивого развития к 2030 году будет разработка более последовательной политики, механизмов осуществления политики и административной и организационной структур. Между тем непоследовательность, связанная с политической и административной фрагментацией и «бункерным мышлением», по-прежнему довольно широко распространена и приводит к огромным экологическим, социальным и экономическим издержкам.

В настоящем документе содержится анализ того, каким образом правительства могли бы осуществить содержащийся в цели 17 в области устойчивого развития призыв сделать более последовательной политику и деятельность учреждений. В нем предлагаются меры по обеспечению большей последовательности и приводятся отдельные примеры из передовой практики в области преодоления противоречий в политике и повышения качества политического руководства и административного управления в различных секторах политики и на разных уровнях государственного управления.

Последовательность характеризуется логикой и согласованностью и в разных контекстах означает разные вещи. Для достижения общих целей необходим дифференцированный подход к стратегиям и механизмам государственного и административного управления в разных странах и на разных уровнях в правительстве. Пусть это покажется парадоксальным, но последовательность и практика дифференцирования должны идти рука об руку: цели в области устойчивого развития подразумевают единство и разнообразие. Повестка дня на период до 2030 года и ее цели предоставляют возможность и обязывают повысить эффективность политических, социальных, экономических и административных систем. Это общая задача для менее развитых и более развитых стран. Что касается обеспечения последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития, то все страны сталкиваются с весьма схожими проблемами, однако для некоторых из них многие страны уже нашли решения. Следует безотлагательно ввести в действие механизмы, обеспечивающие возможность системного обмена передовым опытом и ценной информацией об извлеченных уроках между странами.

Настоящий документ содержит 10 конкретных рекомендаций, призванных помочь создавать условия для усилий по достижению большей последовательности, направлять эти усилия и повышать их эффективность. Осуществление данных рекомендаций потребует поддержки спонсоров, первопроходцев и сторонников.

Три из этих рекомендаций касаются принципов поощрения последовательности: 1) поощрение последовательности в политике следует увязывать с поощрением последовательности в деятельности учреждений; 2) меры по поощрению последовательности следует адаптировать к условиям, в которых они будут приниматься; и 3) в усилиях по поощрению последовательности должны активно участвовать частный сектор, гражданское общество и научные круги.

В четырех из рекомендаций предлагаются конкретные меры: 4) для принятия структурированных мер по обеспечению большей последовательности в политике и деятельности учреждений необходимы национальные программы работы; 5) для поощрения последовательности следует использовать сочетание различных видов деятельности; 6) взаимодополняющие инструменты поощрения последовательности можно сочетать; и 7) реформы в государственном секторе следует переориентировать, с тем чтобы добиться лучших результатов в обеспечении последовательного достижения целей в области устойчивого развития.

В оставшихся трех рекомендациях особое внимание уделяется конкретным действиям по обучению: 8) для поощрения последовательности необходим глобальный механизм коллегиального обучения; 9) следует создать глобальную сеть национальных координаторов усилий по поощрению последовательности; и 10) национальным учебным заведениям государственного управления следует включить в учебные программы тему поощрения последовательности в интересах достижения целей в области устойчивого развития.

I. Настоятельный призыв к поощрению последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития

1. Настоящий документ подготовлен с целью предложить конкретные рекомендации по поощрению последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития на основе анализа успехов и неудач предпринимаемых в настоящее время усилий по обеспечению последовательности в политике и деятельности учреждений в поддержку осуществления целей в области устойчивого развития, одобренных на глобальном уровне. Представленные в этом документе рекомендации призваны быть ориентированными на конкретные действия и оперативными.

2. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года подчеркивается комплексный, неделимый и универсальный характер целей в области устойчивого развития. Для эффективного осуществления целей в области устойчивого развития существенно важным представляется установление тесного взаимодействия между всеми измерениями устойчивого развития. В связи с этим необходима единая политика, направленная на установление взаимосвязей между экономическими, социальными и экологическими измерениями устойчивого развития и между разными секторами. В 2017 году на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию, который является главной платформой для рассмотрения хода осуществления целей в области устойчивого развития, было отмечено, что многие страны уже создали механизмы для улучшения координации в целях повышения эффективности осуществления целей в области устойчивого развития. Примером такой деятельности может служить создание межотраслевых правительственных рабочих групп и комитетов с участием многих заинтересованных сторон, а также назначение координаторов высокого уровня, при этом некоторые страны пытаются сформировать более широкий общегосударственный подход.

3. Вместе с тем многие страны продолжают решать задачу разработки и осуществления политики, которая объединяет три измерения устойчивого развития и опирается на взаимосвязи между различными целями и задачами. Для решения этой задачи необходимо пересмотреть структуру и организацию работы учреждений, а также то, каким образом они разрабатывают и осуществляют свою политику и контролируют ход ее осуществления. Жизненно важное значение для содействия устойчивому развитию имеют учреждения и инфраструктура учреждений.

4. Еще одним условием обеспечения большей последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития является эффективное руководство, обладающее видением и реально заинтересованное в создании необходимых учреждений и политики для мобилизации внутренних ресурсов, обеспечения подотчетности и транспарентности. Такое руководство невозможно обеспечить за счет внешних экспертов; это должен быть внутренний потенциал. Руководство необходимо на самом высоком правительственном уровне и на всех уровнях государственного управления.

5. Экономический и Социальный Совет предложил Комитету экспертов по государственному управлению отводить Повестке дня на период до 2030 года центральное место в его работе (см. резолюцию [2016/26](#) Совета, пункт 2), наделив тем самым Комитет, в качестве единственного экспертного органа Органи-

зации Объединенных Наций, занимающегося вопросами управления и государственно-административной деятельности, важным мандатом выносить рекомендации и давать программные указания по различным институциональным аспектам обеспечения большей последовательности в политике и поощрения комплексных подходов к устойчивому развитию. Начиная со своей первой сессии в 2002 году Комитет оказывает консультативную помощь по таким вопросам, как поощрение стратегий, участия и партнерских отношений в рамках всей системы управления, а также системные подходы к управлению рисками бедствий, сложность государственного управления, выработка единой политики, укрепление административного потенциала, национальные институциональные механизмы и стратегии и последовательность политики в конкретных областях политики. В 2017 году Комитет пришел к выводу о том, что для оказания помощи директивным органам в достижении целей в области устойчивого развития необходимы практические инструменты.

6. Сводные доклады добровольных национальных обзоров, представленные на политическом форуме высокого уровня, и другие недавние публикации позволили проанализировать успехи и неудачи в обеспечении последовательности в политике и деятельности учреждений во многих странах¹. Однако, несмотря на благие намерения и перспективные меры, в системе управления государств — членов Организации Объединенных Наций в интересах устойчивого развития все еще доминируют централизм и игнорирование сложности и трудности задач вместе с чрезмерно упрощенными подходами к проблемам в рамках классических иерархических структур государственного управления (см. E/C.16/2017/5). Иерархический подход поощряет специализацию, которая приводит к фрагментации и «бункерному мышлению». Кроме того зачастую игнорируются культурные аспекты государственного управления, в том числе проблемы его последовательности².

7. Отсутствие последовательности в политике может быть следствием просчетов в управлении, таких как отсутствие специальных мер поощрения и механизмов, стимулирующих взаимодействие между различными секторами политики и уровнями государственного управления. Серьезной проблемой является отсутствие надлежащей горизонтальной и вертикальной координации.

8. Помимо общего анализа, в настоящем документе приводится конкретный анализ вопросов обеспечения последовательности, касающихся целей в области устойчивого развития, которые будут подробно рассматриваться на совещании политического форума высокого уровня в 2018 году, а именно целей 6, 7, 11, 12 и 15, касающихся водоснабжения и санитарии, энергетики, городов и населенных пунктов, моделей потребления и производства и жизни на Земле, соответственно, а также цели 17.

II. Определение понятия последовательности в политике и деятельности учреждений

9. В задачах 13–15 цели 17 в области устойчивого развития содержится призыв к решению системных вопросов обеспечения последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах устойчивого развития. Хотя термины «последовательность» и «интеграция» часто используются как синонимы,

¹ United Nations, Synthesis of voluntary national reviews. Можно ознакомиться по адресу: <https://sustainabledevelopment.un.org>.

² Louis Meuleman, “Cultural diversity and sustainability metagovernance”, in *Transgovernance: Advancing Sustainability Governance*, Louis Meuleman, ed. (Heidelberg, Germany, New York, United States of America, Dordrecht and Amsterdam, Netherlands, Springer, 2013).

между ними существует небольшое, но существенное различие, которое в контексте настоящего документа имеет важное значение. Говоря об интеграции политики, мы подчеркиваем важность учета целей других секторов политики (например, интеграция экологических аспектов в энергетическую политику) или даже объединения целей. Поощрение последовательности в политике подразумевает обеспечение логики и согласованности между направлениями политики и недопущения того, чтобы они отрицательно влияли друг на друга. В этой связи в ходе разработки новых направлений политики и реализации политики возникает необходимость введения функции своего рода контроля за обеспечением последовательности.

10. Последовательность в политике и деятельности учреждений предполагает логику и согласованность, однако этот термин является субъективным и имеет культурную окраску, к тому же для определения уровня последовательности не существует никакого объективного критерия. Соответственно, термин «последовательность» всегда следует использовать в контексте. С другой стороны, необходимость обеспечения логичной и последовательной политики и деятельности учреждений является общепризнанной.

11. Обеспечению последовательности горизонтально, внутри правительственных департаментов и между ними, и вертикально, между различными уровнями управления, может препятствовать политическая и организационная культура. Нередко существуют значительные культурные различия между департаментами, ведающими расходами, такими как департаменты по вопросам инфраструктуры, и нормативно-правовыми департаментами, такими как департамент юстиции, охраны окружающей среды или финансов. На международном уровне такое случается между организациями, решающими аналогичные задачи, но имеющими разные национальные культурные традиции. Например, обеспечение последовательности в политике в области энергетики на трансграничной основе может быть сопряжено с трудностями, поскольку в некоторых странах такая политика в основном приватизирована, тогда как в других странах остается государственной.

12. Последовательность в политике, таким образом, предполагает достижение согласованности между различными секторами политики как внутри секторов, так и между ними, а также на различных уровнях государственного управления. Последовательность в политике в интересах устойчивого развития и, в частности, в интересах достижения целей в области устойчивого развития опирается на богатый опыт обеспечения последовательности в политике в целях развития в области сотрудничества в целях развития, которое направлено на достижение соответствия между иностранной помощью и другими, иногда противоречивыми, связанными с развитием областями политики, такими как сельское хозяйство, торговля, инвестиции, технологии и миграция³. Цель обеспечения последовательности в политике в целях развития и последовательности в политике в интересах устойчивого развития состоит в стремлении добиться, чтобы инструменты политики были направлены на достижение одних и тех же целей. Между тем многим важным глобальным соглашениям в ходе их осуществления недостает этой необходимой последовательности, что с точки зрения желаемых результатов и масштаба снижает их эффективность. Кроме того, за отсутствие последовательности в политике политические лидеры, как правило, не отвечают.

³ David O'Connor, James Mackie, Daphne Van Esveld, Hoseok Kim, Imme Scholz and Nina Weitz, "Universality, integration, and policy coherence for sustainable development: early SDG implementation in selected OECD countries", World Resources Institute working paper (Washington, D.C., World Resources Institute, 2016).

13. Несогласованность между отдельными направлениями политики оказывает огромное воздействие на осуществление целей в области устойчивого развития. Хотя цель 7 поощряет обеспечение доступа к экологически чистой и недорогой энергии, преодолению последствий изменения климата (цель 13) мешают по-прежнему существующие огромные субсидии на ископаемые виды топлива. Согласно цели 7, гидроэнергия является возобновляемым источником энергии, но она подрывает биоразнообразие и защиту экосистем суши (цель 15). Переход к использованию возобновляемых источников энергии может помешать некоторым странам уделить приоритетное внимание вопросам обеспечения населения доступа к электроэнергии. Транспортная политика допускает загрязнение городов, что не соответствует цели 3, касающейся обеспечения здорового образа жизни и содействия благополучию, и цели 11, касающейся устойчивости городов.

14. Еще одним примером из этой серии является несогласованность между устойчивым и всеохватным экономическим развитием, о содействии которому говорится в цели 8, а также тот факт, что национальная экономическая политика обычно разрабатывается на основе показателей роста валового внутреннего продукта (ВВП). Высокие темпы экономического роста, отмечаемые в Африке за последние 15-20 лет, считаются хорошей новостью. Однако этот рост не позволил разорвать порочный круг нищеты или обеспечить процветание для всех. Нацеливание экономического роста (цель 8) на достижение показателей ВВП противоречит, в частности, цели 1 (ликвидация нищеты) и цели 10 (сокращение неравенства). Италия стала первой страной в Европе, принявшей ряд показателей в области развития, которые дополняют цели в области устойчивого развития и направлены на обеспечение справедливого и устойчивого благополучия, тем самым содействуя осуществлению задачи 17.19. Эти показатели в настоящее время используются для мониторинга и оценки государственной бюджетной политики.

15. Последовательность в деятельности учреждений можно определить как нормативную интеграцию институциональных механизмов. Она является средством обеспечения последовательности в политике, которая является средством достижения более высоких результатов политики. В 2015 году Комитет пришел к выводу о том, что типичными организационными факторами, препятствующими обеспечению последовательности в политике, являются, в частности, чрезмерно иерархические структуры, отсутствие общего стратегического направления политики и узкие секторальные интересы. Эти структурные проблемы могут обостряться в результате наличия неадекватных механизмов для выделения ресурсов на сквозные вопросы и обеспечения совместной ответственности за выполнение общих обязанностей (см. [E/2015/44-E/C.16/2015/7](#), пункт 55). Нередко также существует напряженность в отношениях между разработчиками национальной политики и ответственными за осуществление политики на местах. Эти проблемы в той или иной степени существуют даже в тех странах, где имеются четкие механизмы регулирования бюджетных вопросов на разных уровнях государственного управления.

16. Недостатки в деле обеспечения последовательности в деятельности учреждений являются причиной просчетов в управлении, в том числе отсутствия последовательности в политике, фрагментации организаций, ответственных за сложные задачи политики, а также конкуренции между различными административными организациями и их действий, негативно влияющих на деятельность других организаций. Надлежащая последовательность в деятельности учреждений требует официальных или неофициальных договоренностей. Во избежание того, чтобы одни направления политики негативно влияли на деятель-

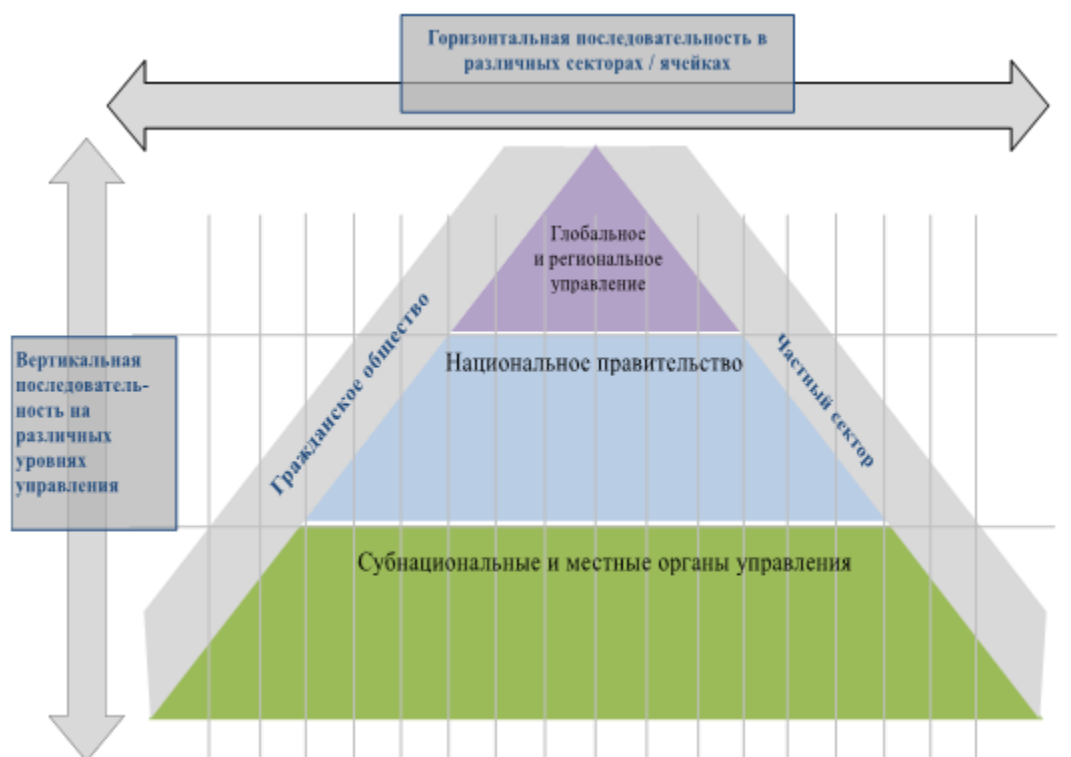
ность по другим направлениям, руководству необходимо создать соответствующий порядок подчинения и руководящие указания по вопросам распределения бюджетных ассигнований. Хороший уровень последовательности в политике можно обеспечить даже в тех случаях, когда институциональные условия этому не способствуют, однако, если различные учреждения (например, отраслевые министерства) не сотрудничают между собой, сохранить такой уровень долго не получится. Ситуация может быть еще более проблематичной в тех случаях, когда в состав правительства на местном, региональном и национальном/федеральном уровнях входят представители различных политических партий и учреждения используются для достижения политических целей.

17. Характеристики последовательности в политике и деятельности учреждений являются аспектами государственного управления в интересах устойчивого развития и тесно связаны между собой. В некоторой степени они являются взаимозависимыми. Определенная степень последовательности в деятельности учреждений является одним из предварительных условий последовательности в политике. Например, сотрудников по вопросам политики в министерствах транспорта и охраны окружающей среды следует поощрять к совместной работе по устранению заторов на дорогах. Вместе с тем, в целях поощрения последовательности в деятельности учреждений может быть также необходимо обеспечить последовательность в политике. Когда министры, представляющие различные направления политики, согласовывают общий подход в политике, управляющая организация должна содействовать его осуществлению на уровне учреждений. Одна из характерных проблем состоит в том, что как политика, так и деятельность учреждений со временем, как правило, становятся менее эффективными. После 10 или 20 лет лежащая в их основе логика (политические теории или институциональная логика) может перестать соответствовать изменившимся обстоятельствам. Например, строительство дамб является хорошим способом защиты от наводнений, однако, если уровень воды продолжает подниматься, следует изменить концепцию политики и действовать не против наводнений, а совместно с ними, создавая «пространство для рек» (Нидерланды). Может возникнуть необходимость отказаться от институциональной логики, которая обуславливает создание четко определенных изолированных ячеек – что удобно с точки зрения подотчетности – в пользу концепции, стимулирующей разработку межсекторальных программ. Поэтому поощрение последовательности должно быть задачей, требующей постоянного внимания. Аналогичным образом, в течение цикла осуществления политики последовательность принимает различные формы. Последовательная национальная политика и деятельность учреждений в области преодоления последствий изменения климата может перестать быть последовательной в ходе своего внедрения на субнациональном уровне; с другой стороны, отсутствие координации между национальными министерствами и ведомствами может тормозить инициативы на местах.

18. В целях повышения эффективности политики может быть необходимо обеспечить большую последовательность в деятельности учреждений, например, путем создания межведомственных групп по проектам или программам или организации матричного типа и/или путем использования кластерного подхода. Довольно часто считают, что быстрым способом обеспечения последовательности является слияние департаментов. Очевидно, что политика в области энергетики и политика в области климата должны быть интегрированы в максимально возможной степени, и в некоторых странах это привело к объединению этих тем в рамках одного министерства. Вместе с тем приведет ли, и если да, то при каких обстоятельствах, такое объединение к более эффективному решению увязанных вместе вопросов климата и энергетики, и является ли этот подход приемлемым для стран, в которых наблюдается дефицит энергии, вовсе не очевидно.

19. Опыт показывает, что усилия по поощрению последовательности в политике и деятельности учреждений должны быть направлены на: а) решение горизонтальных проблем во всех секторах путем, среди прочего, преодоления «бункерного мышления»; б) решение вертикальных проблем на различных уровнях системы управления; и с) привлечение гражданского общества и частного сектора на всех этапах, от разработки политики до ее осуществления и оценки (см. диаграмму).

Горизонтальная, вертикальная и инклюзивная последовательность в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития



20. Для решения проблемы отсутствия последовательности в политике и деятельности учреждений необходимы стратегические подходы и инструменты, которые могут охватывать обе эти проблемы одновременно. В настоящем документе в качестве потенциально полезных предлагаются девять подходов или видов деятельности, поскольку они доказали свою полезность на практике: координация; интеграция; унификация; многоуровневое управление; совместимость; примирение; реформа; укрепление потенциала; и расширение прав и возможностей. Эти подходы рассматриваются в разделе IV ниже. В разделе III вкратце излагаются конкретные потребности в обеспечении последовательности целей в области устойчивого развития, которые будут подробно обсуждаться на совещании политического форума высокого уровня по устойчивому развитию в 2018 году.

III. Последовательность как проблема государственного управления в интересах достижения целей в области устойчивого развития: примеры из пяти целей в области устойчивого развития

Цель 6: чистая вода и санитария

21. Цель 6 имеет две управленческие задачи: 6.a, которая касается международного сотрудничества и поддержки в деле укрепления потенциала развивающихся стран в осуществлении программ в области водоснабжения и санитарии, и 6.b, которая касается укрепления участия местных общин в улучшении водного хозяйства и санитарии. Одной из характерных проблем в этой области, в которой традиционно чаще всего обсуждаются технические вопросы, является то, что институциональные аспекты управления водными ресурсами и принятия решений фактически не учитывают потребности бедных домохозяйств. В результате такого положения бедные домохозяйства не подключены к поставщикам воды или не обращались с просьбой о подключении. Это пример необходимости большей вертикальной последовательности в политике и деятельности учреждений, а также необходимости поощрения неформальных действий негосударственных субъектов в поддержку бедных домохозяйств.

Цель 7: доступная и экологически чистая энергия

22. Энергетика имеет первостепенное значение для развития и требует смелых решений как с точки зрения управления, так и с точки зрения обеспечения доступа. Цель задачи 7.a заключается в облегчении доступа к исследованиям и технологиям в области экологически чистой энергетики и поощрении соответствующих инвестиций. Цель задачи 7.b состоит в том, чтобы расширить инфраструктуру и модернизировать технологии для современного и устойчивого энергоснабжения, в частности в наименее развитых странах, малых островных развивающихся государствах и развивающихся странах, не имеющих выхода к морю.

23. Что касается задачи 7.1, касающейся обеспечения всеобщего доступа к энергоснабжению, то уместно отметить, что во многих странах производством электроэнергии занимаются уже не (местные) государственные службы, а частные предприятия, которые постепенно разрослись до масштабов мощных энергетических компаний, ставших практически монополиями. В качестве ответного шага во многих странах зародились местные инициативы, призывающие к децентрализации производства энергии и возвращению возобновляемых источников энергии в общественное пользование. В ряде стран произошла смена формы управления в виде перехода от иерархического управления на общегосударственном или местном уровне к рыночному управлению (приватизация производства энергии), что привело к сбоям рынка, и затем обратно к сетям на местном уровне, которыми руководят и владеют местные органы власти и/или граждане. В других странах производство энергии с самого начала было приватизировано компаниями-монополистами. Производство и потребление энергии в основном происходит на межстрановой основе; соответственно, обеспечение большей последовательности в политике в разных странах позволит расширить масштабы использования возобновляемых источников энергии. В институциональном плане, для обеспечения всеобщего доступа к энергетическим ресурсам может быть необходимо обеспечить готовность и способность централизованных энергетических систем интегрировать небольшие местные инициативы или создавать с ними союзы. Успешными были признаны программы устойчивого энергопотребления в Хорватии и Монголии, где уживаются рыночные (частные),

сетевые (совместные) и иерархические (централизованные) механизмы управления. В качестве примера успешных усилий по регулированию можно привести Гану, которой удалось существенно снизить потребление электроэнергии в результате использования холодильников в домах без кондиционеров воздуха, на долю которого приходилось примерно 70 процентов потребления электроэнергии и которое было причиной перебоев с электроснабжением.

24. Описанная выше ситуация применима также к задаче 7.b, касающейся расширения энергетической инфраструктуры и модернизации технологий в области энергетики. Во многих случаях политика в области энергетической инфраструктуры в значительной степени формируется под влиянием финансовых и рыночных сил и геополитических приоритетов. Для достижения цели 7 в полном соответствии с Повесткой дня на период до 2030 года может потребоваться усиление нормативного воздействия со стороны правительств, а также инициатив по принципу «снизу вверх» (никто не должен быть забыт). Кроме того, обсуждение вопроса о последовательности в политике и деятельности учреждений следует увязывать с существующими глобальными инициативами в области энергетики, такими как «Устойчивая энергетика для всех» и «Глобальное соглашение мэров по климату и энергии».

Цель 11: устойчивые города и населенные пункты

25. Цель 11 включает три управленческие задачи: 11.a, которая касается поддержания связей между городскими и сельскими районами на основе повышения качества планирования национального и регионального развития; 11.b, которая касается поощрения комплексных стратегий и планов, направленных на устранение социальных барьеров, повышение эффективности использования ресурсов, смягчение последствий изменения климата и адаптацию к его изменению и способность противостоять стихийным бедствиям, а также разработки и внедрения мер по комплексному управлению связанными с бедствиями рисками; и 11.c, которая касается оказания наименее развитым странам содействия, в том числе посредством финансовой и технической помощи, в строительстве экологически устойчивых и прочных зданий с использованием местных материалов.

26. Города являются очагами не только новшеств и богатства, но и крайней нищеты. В Африке, Азии и Латинской Америке есть стремительно растущие города, в которых устойчивость еще не является приоритетной задачей. Положительным моментом является то, что многие города стали лидерами в решении проблем, связанных с изменением климата, а также других экологических и социальных проблем. Одной из масштабных задач является обеспечение вертикальной последовательности в политике на национальном и местном уровне и согласованности между институциональными механизмами и мандатами. В целом жители больших городов, которые являются лидерами в устойчивом развитии, жалуются на то, что их национальные правительства тормозят прогресс, в частности в силу своего бюрократизма.

27. Общая притягательность городов привела к ослаблению устойчивости сельских районов и созданию крупных пригородных районов. Взаимосвязь между городскими, пригородными и сельскими районами является вызовом для горизонтальной последовательности. Примером передовой практики служит Кейптаун, Южная Африка, где мэр проводит ежемесячные совещания с представителями необеспеченных достаточными ресурсами муниципалитетов в пригородных районах, с тем чтобы дать этим муниципалитетам возможность использовать в своих интересах покупательную способность более крупного столичного района путем приобретения необходимого оборудования и услуг по более

низким ценам. На этих совещаниях обсуждаются также другие формы сотрудничества.

28. Кроме того, отличительной чертой многих инициатив по обеспечению устойчивости на уровне общин является их неформальный характер. В связи с этим в качестве альтернативы развитию на основе инициатив, которые предлагаются общинам извне, пристального внимания заслуживает эндогенное развитие с опорой на существующие традиции, ценности и руководящую роль самих общин.

Цель 12: ответственное потребление и производство

29. Цель 12 направлена на обеспечение рациональных моделей потребления и производства, что требует системных изменений. Более того, цель 12 имеет далеко идущие последствия с точки зрения связанных с этим экономических секторов и субъектов. Национальные правительства должны играть ведущую роль в области устойчивого потребления и производства, содействовать эффективному использованию природных ресурсов, сократить вдвое количество пищевых отходов, добиться рационального использования химических веществ и отходов, уменьшить объем отходов, содействовать обеспечению устойчивой практики государственных закупок и обеспечить более широкое распространение информации. Ожидается, что частные компании, особенно крупные и транснациональные компании, будут применять устойчивые методы производства и отражать информацию о рациональном использовании ресурсов в своих отчетах. В своем докладе за 2017 год о ходе достижения целей в области устойчивого развития (E/2017/66) Генеральный секретарь выражает обеспокоенность по поводу растущего использования природных ресурсов во всем мире, в частности, в странах Восточной Азии — тенденции, которая противоречит достижению цели 12, — и по поводу слабого осуществления международных соглашений по опасным отходам и стойким органическим загрязнителям. Стратегические задачи в рамках цели 12 дополняются тремя управленческими задачами: о науке и технике, о средствах мониторинга в интересах устойчивого туризма и об устранении рыночных диспропорций, в том числе путем реорганизации налогообложения и постепенного отказа от вредных субсидий.

30. Для достижения цели 12 необходима прочная национальная рамочная основа рационального потребления и производства, включенная в национальные и отраслевые планы, устойчивая деловая практика и поведение потребителей, а также соблюдение международных норм, касающихся обращения с опасными химическими веществами и отходами. Было бы, возможно, ошибкой с точки зрения управления считать, что задача перехода к многооборотной экономике и корпоративной социальной ответственности в основном может быть решена неофициальной сетевой системой управления, причем более сложные задачи будут способны решить рыночные механизмы. Такой подход не учитывает слабости сетевого управления, такие как продолжительные дискуссии, отсутствие правил и демократической подотчетности. Может быть необходима поддержка со стороны иерархических (регулирующих) механизмов управления. Общим правилом является то, что, если система управления работает плохо, улучшить ситуацию можно, добавив какой-нибудь элемент из «забытых» стилей управления. Что касается цели 12, то повышению эффективности существующих добровольных подходов будет способствовать усиление роли правительств и их законодательных органов. Это означает, что в том, что касается последовательности в политике и деятельности учреждений, добровольные и неформальные инициативы и соглашения между правительством, частным сектором и гражданским обществом (например, "зеленые инициативы") должны опираться на последова-

тельную нормативно-правовую базу, устанавливающую правила взаимодействия между различными сторонами. Что касается роли деловых кругов, то становится очевидно, что хозяйствующие субъекты, которые поддержали идею о корпоративной социальной ответственности, хотят участвовать в осуществлении целей в области устойчивого развития. Различные сети корпоративной социальной ответственности, такие как Международная сеть по корпоративной социальной ответственности, которая работает в основном в африканских странах, пришли к пониманию того, что высокое качество государственного управления и руководства имеет основополагающее значение для достижения их целей.

Цель 15: жизнь на земле

31. Цель 15 содержит три управленческие задачи: 15.a, которая касается финансовых ресурсов для сохранения и рационального использования биоразнообразия и экосистем; 15.b, которая касается финансирования рационального лесопользования и предоставления развивающимся странам адекватных стимулов для применения таких методов управления; и 15.c, которая касается повышения активности глобальных усилий по борьбе с браконьерством и контрабандной торговлей охраняемыми видами, в том числе путем расширения имеющихся у местного населения возможностей.

32. В цели 15 делается упор на необходимость увеличения объема финансирования для сохранения биоразнообразия и экосистем. Между тем такая политика может оказаться неэффективной или, по крайней мере, иметь низкую рентабельность затрат, если одновременно в других секторах, таких как сельское хозяйство, транспорт и инфраструктура, горнодобывающая промышленность и экономическое развитие, проводится политика, которая ее ослабляет или ей противоречит. Поэтому последовательность в политике, дополняемая последовательностью в деятельности учреждений, имеет решающее значение, и, как представляется, одним из предварительных условий является сильное руководство на центральном уровне.

33. Все цели в области устойчивого развития взаимосвязаны, и обеспечение последовательности является задачей для всех из них. Цель 1 о ликвидации нищеты требует последовательности в политике и деятельности учреждений с целью 8, касающейся экономического роста и создания рабочих мест; целью 10 о сокращении неравенства; и целью 12 о рациональных моделях потребления и производства. Кроме того, цель 1 о ликвидации нищеты требует приоритетного решения цели 6, касающейся водоснабжения и санитарии, и цели 7, касающейся энергетики.

IV. Подходы к поощрению последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития

34. В таблице ниже приводится общий обзор девяти видов деятельности в целях обеспечения большей последовательности и ряд примеров. Более подробное описание этих девяти видов деятельности содержится в нижеследующих пунктах.

Виды деятельности для поощрения последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития: примеры успешной практики

Вид деятельности	Примеры передовой практики в деле поощрения последовательности в политике (P) и деятельности учреждений (I)
Виды деятельности по образцу иерархической формы управления	
Координация: структурированное сотрудничество на основе принципов/правил	<p>Структурированное участие парламента (Аргентина, Эфиопия, Германия, Индия, Тринидад и Тобаго) (I)</p> <p>Координационные механизмы высокого уровня в правительстве (I)</p> <p>Национальная стратегия осуществления целей в области устойчивого развития (многие страны) (P)</p> <p>Добровольные национальные обзоры хода осуществления целей в области устойчивого развития (P)</p>
Интеграция: учет другой политики или слияние секторов политики или учреждений	<p>Политика «зеленых» государственных закупок (интеграция охраны окружающей среды и экономики) (Нидерланды и Европейская комиссия) (P)</p>
Унификация: взаимная адаптация секторов политики/деятельности учреждений в рамках формального или неформального сотрудничества	<p>Введение кластеров политики в департаментах и в отношениях с неправительственными субъектами (Кабо-Верде) (P и I)</p> <p>Периодические совещания мэров мегаполиса и соседних общин (Южная Африка) (P)</p>
Многоуровневое управление: структурированное взаимодействие между административными уровнями	<p>Актуализация целей в области устойчивого развития на субнациональном уровне (Дания, Мальдивские Острова, Непал и Нидерланды) (P)</p> <p>Национальная комиссия по устойчивому развитию, в состав которой входят представители всех уровней государственного управления (Бельгия и Бразилия) (P и I)</p>
Виды деятельности по образцу сетевой формы управления	
Совместимость: обеспечение совместной работы отличных друг от друга секторов политики/учреждений при сохранении их характерной особенности	<p>«Зеленые инициативы» между правительством, деловыми кругами и гражданским обществом (Нидерланды) (I)</p>
Примирение: урегулирование конфликтов при одновременном обеспечении более эффективного взаимодействия	<p>Преодоление напряженности в районах конфликтов посредством экологического обустройства (очистка сточных вод на Кипре) (P)</p>

*Вид деятельности**Примеры передовой практики в деле поощрения последовательности в политике (Р) и деятельности учреждений (I)*

Укрепление потенциала: наставничество/профессиональная подготовка и воспитание чувства ответственности за обеспечение последовательности в политике и деятельности учреждений

Деятельность по укреплению потенциала, предлагаемая заинтересованным сторонам (Индонезия) (Р и I)

«Лаборатория целей в области устойчивого развития»: совместное решение проблем через совместное производство (Бразилия) (Р)

Укрепление местных систем управления государственными финансами (Гондурас) (I)

Виды деятельности по образцу рыночной формы управления

Реформа государственного сектора: изменение формы, структуры и/или культуры организаций государственного сектора

Устойчивые стандарты на национальной фондовой бирже (Ботсвана, Индонезия, Япония и Нигерия) (I)

Расширение прав и возможностей: наделение людей полномочиями для совместной работы в разных департаментах или на разных уровнях и за их пределами

Межведомственные группы по проектам или директораты (многие страны) (I)

Межведомственные «справочные группы» для обеспечения большей последовательности в политике (Нидерланды) (I)

Координация

35. Координация, или структурированное сотрудничество на основе принципов/правил, является наиболее известным подходом к обеспечению последовательности. Создание рабочих договоренностей между учреждениями, представляющими разные сектора политики, может оказаться более эффективным, действенным и оперативным способом координации политики и деятельности учреждений, чем инициирование официального процесса реорганизации с целью их объединить. Реорганизации, как правило, сопровождаются длительным периодом напряженности и путаницы. В ряде стран для решения взаимосвязанных проблем и более эффективной интеграции процесса выработки политики были созданы межучрежденческие/министерские комитеты (высокого уровня). В Бутане за обеспечением последовательности в политике и деятельности учреждений в целях устойчивого развития следит Комиссия по внутреннему валовому счастью, председателем которой является премьер-министр. В других странах руководство осуществляют различные министерства, например, министерство планирования (Того), министерство иностранных дел (Китай и Египет), министерство финансов (Бразилия и Либерия), министерство энергетики (Мальдивские Острова), министерство регионального развития (Украина) или министерство охраны окружающей среды/устойчивого развития (Бельгия). В сводных докладах добровольных национальных обзоров, представленных на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию, приводится ценная подборка координационных структур высокого уровня, которые иногда закреплены в конституции (Бельгия и Бутан) или законе (Люксембург). В некоторых странах председателем координационного комитета высокого уровня является премьер-министр (Коста-Рика). В других назначается координатор высокого уровня, осуществляющий надзор за обеспечением последовательности (Бангладеш и Нигерия).

Интеграция

36. Другим популярным подходом к обеспечению последовательности является интеграция. Интеграция подразумевает учет другой политики или полное слияние секторов политики или учреждений. Она может быть одним из средств обеспечения большей последовательности и согласованности, но является далеко не единственным таким средством. Для удовлетворения потребностей в отношении последовательности в интересах достижения целей в области устойчивого развития на уровне стратегического планирования в масштабах страны, региона или мегаполиса больше всего подходит горизонтальная интеграция политики. Она заключается в актуализации определенного аспекта во всех соответствующих направлениях политики. Интеграция политики может быть необходима для решения сложных задач в области устойчивого развития, таких как взаимодействие в области водных ресурсов и сельского хозяйства или взаимосвязь секторов энергетики и транспорта.

37. Устойчивое развитие само по себе является концепцией комплексной политики с экономическими, социальными и экологическими аспектами. В конституциях Бутана, Бельгии и других стран содержится призыв к интеграции устойчивого развития во все направления политики. Договор о функционировании Европейского союза содержит одну весьма важную статью об экологической интеграции во всех секторах в целях обеспечения устойчивого развития. Институциональная интеграция обычно подразумевает объединение департаментов. Слияние, например, политики в области охраны окружающей среды и политики в области развития инфраструктуры в рамках одного министерства может помочь решить проблему дорожных заторов и загрязнения воздуха, но не является гарантией успеха. Объединение вопросов сельского хозяйства и охраны окружающей среды в рамках одного министерства в одних странах позволило обеспечить большую последовательность в политике, а в других - подорвало экологическую политику. Потенциально мощным подходом является интеграция функции контроля в секторах политики, включая статистику или сбор данных. Благодаря этому взаимозависимость между двумя направлениями политики может стать более очевидной, что имеет особое значение в тех случаях, когда это контрпродуктивно.

Унификация

38. В организационном плане унификация политики является более мягким подходом к поощрению последовательности. Она подразумевает взаимную адаптацию секторов политики/деятельности учреждений в целях создания эффекта синергизма или недопущения того, чтобы они подрывали друг друга, посредством создания партнерских отношений или союзов, например, между ключевыми государственными субъектами и между правительственными и неправительственными субъектами. Одно из предварительных условий применения такого подхода состоит в том, чтобы устранить раздробленность путем преодоления узости мышления внутри правительства и в отношениях между правительством и заинтересованными сторонами, организации неофициальных заседаний, укрепления взаимного понимания и доверия и создания, таким образом, платформы для плодотворного сотрудничества (подход на основе взаимной выгоды). Это может также обеспечить участие «послов» или «распространителей», которые представляют собой первые группы заинтересованных сторон.

39. Унификацию не следует путать с более широким призывом к ликвидации организационных ячеек: без организационных ячеек страдает целенаправленность, структура, подотчетность и транспарентность. Гражданские служащие

должны быть заинтересованы и уполномочены более открыто обсуждать проблемы в области устойчивого развития с другими субъектами, в том числе с неправительственными заинтересованными сторонами. Унификация политики может быть эффективным способом внедрения простых мер, когда нет необходимости в крупных мероприятиях, и с ее помощью можно подготовить фундамент и обеспечить поддержку для более масштабных преобразований. Примерами таких видов деятельности являются обмен знаниями, обмен опытом и пропаганда. Необходимость или обязательность проведения унификации может быть обусловлена такими новыми явлениями, как технология блокчейн, в результате возникает потребность в укреплении потенциала для внедрения новых технологий.

40. Положительным примером унификации политики и деятельности учреждений является внедрение в правительстве и в отношениях с частным сектором и гражданским обществом подхода, основанного на кластерах. Согласно хорошо известному определению Майкла И. Портера, кластер — это «географически близкая группа взаимосвязанных компаний и соответствующих учреждений в той или иной области, которых объединяет наличие общих черт и взаимодополняющих элементов»⁴. Создание кластеров влечет за собой необходимость контроля за результатами политики и отчетности о них вне рамок существующих разрозненных ячеек. Тем самым создается основа, на которой могут быть унифицированы цели и стимулы политики для координируемой области и обобщены различные интересы, связанные с различными заинтересованными сторонами (государственными и частными). Должным образом интегрированные на единой платформе практические инструменты, где все департаменты/сектора взаимосвязаны, могут стать основой для повышения качества процесса принятия решений и, следовательно, для обеспечения последовательности в политике и деятельности учреждений с опорой на эффективный механизм распределения ресурсов (формирование бюджета-составление программ).

41. С точки зрения государственной политики и организации, кластерный подход является мощным инструментом выявления и устранения организационных препятствий для конкурентоспособности и инновационной деятельности на основе диалога между всеми заинтересованными сторонами. Основанный на кластерах подход является хорошей базой для налаживания партнерских отношений в различных областях, таких как инфраструктура, научно-исследовательская деятельность, профессиональная подготовка и регулирование, обеспечивающей возможность применения комплексного и скоординированного подхода. В Европейском союзе, когда была поставлена задача приступить к проведению комплексной европейской морской политики, в качестве средства обеспечения последовательности в политике и деятельности учреждений в рамках Европейского союза начали создаваться национальные кластеры. В Кабо-Верде национальная стратегия развития на среднесрочный и долгосрочный период была разбита на такие кластеры, как вопросы моря, авиация, информационно-коммуникационные технологии и туризм. В отношении морского кластера объединяющим фактором стало геостратегическое положение страны как элемент конкурентного и сравнительного преимущества. В ходе процесса планирования и составления бюджета морской кластер служил в качестве платформы, обеспечивающей участие всех заинтересованных сторон в выработке политики, что способствовало обеспечению определенной последовательности.

⁴ Michael E. Porter, "Location, competition and economic development: local clusters in a global economy", *Economic Development Quarterly*, vol. 14, issue 1 (February 2000).

Многоуровневое управление

42. Многоуровневое управление, или структурированное взаимодействие между административными уровнями, является особой формой согласования политики, которая имеет важное значение для всех целей в области устойчивого развития. Для того чтобы многоуровневое управление функционировало нормально, должны быть четко определены обязанности субнациональных органов власти, а их ресурсы и навыки должны быть приведены в соответствие с их обязанностями. Кроме того, на эффективность различных уровней государственного управления сильно влияет качество взаимодействия между ними.

Совместимость

43. Поскольку непоследовательность в политике и деятельности учреждений зиждется на культурных ценностях или традициях, а во многих странах состав населения является далеко не однородным, обеспечение совместимости может быть хорошим подходом. Совместимость подразумевает совместную работу различных/отличных друг от друга секторов политики/учреждений при сохранении без изменений их основных различий (например, основополагающих ценностей и целей). В большинстве стран существующий (и растущий) культурный плюрализм зачастую рассматривается как угроза для устойчивого развития, в особенности для социальной стабильности. В этой связи возобладало мнение, что следует поощрять ассимиляцию культурных и этнических представлений (часто более мягко называемую «интеграцией»). При этом забывается тот факт, что управление в интересах устойчивого развития опирается на культурные ценности в качестве движущей силы социальных преобразований. Альтернативный подход может состоять в том, чтобы сосредоточить внимание не на чувстве общности или разделяемых всеми ценностях, а на совместимости⁵. В подходе на основе совместимости признается, что существуют различия (в принципе, ценные), которые могут быть причиной напряженности и несовместимости. Эти разногласия следует не устранять, а скорее урегулировать. Для этого необходимо, чтобы правительство последовательно отстаивало такие ценности, как сочувствие, терпимость и уважение плюрализма.

Примирение

44. Подход на основе примирения связан с подходом на основе урегулирования. В тех случаях, когда непоследовательность в политике и деятельности учреждений сопровождается давними спорами между секторами политики и департаментами, может быть полезным подход на основе примирения. Могут быть применены подходы, основанные на устранении конфликта и обучении умению находить взаимную выгоду. Для определения момента для вмешательства и управления этими подходами и процессами необходимо руководство.

Укрепление потенциала

45. Для обеспечения понимания необходимости поощрения последовательности в политике и деятельности учреждений и формирования заинтересованности в таком поощрении крайне необходимы инвестиции в укрепление потенциала. Это включает в себя наставничество и обучение в целях формирования более целостного мнения, понимания всего масштаба целей в области устойчивого развития, освоения дипломатического мастерства и навыков ведения взаимовыгодных переговоров, необходимых для преодоления конфликтов интересов, которые мешают обеспечению последовательности в политике, а также овладения

⁵ См. Arie De Ruijter, "Cultural pluralism and citizenship", *Cultural Dynamics*, vol. 7, issue 2 (1995).

знаниями о современных административных принципах и инструментах. Среди прочего, в дополнение к классическим нормам, налогам, стимулам и формам финансирования необходимо разработать и проверить на практике новые виды инструментов политики. Ведущую роль в этом деле должны взять на себя школы и учебные заведения государственного управления. Правительства разных стран могли бы разработать совместные программы коллегиального наставничества.

Реформа государственного сектора

46. Реформа государственного сектора, или изменение формы, структуры и/или культуры политики или учреждений, является наиболее радикальным подходом. Недавние реформы, как и в частном секторе, были направлены на внешний подряд, повышение эффективности и производительности. Такие реформы часто включают в себя слияние/интеграцию департаментов или передачу на внешний подряд функций учреждений, что с точки зрения поощрения последовательности может привести к обратным результатам. Реформы государственного сектора, проводимые в целях снижения расходов, могут привести к распаду механизмов, созданных для привлечения заинтересованных сторон и широких слоев населения, что противоречит принципу «никто не должен быть забыт» из Повестки дня на период до 2030 года. Существует большой массив научных публикаций, посвященных компаративному анализу реформ государственного сектора, из которых можно извлечь ценные уроки⁶. Один из уроков заключается в том, что в ходе реформы государственного сектора в целях поощрения последовательности следует уделять меньше внимания результативности и больше - эффективности. Это, в частности, предполагает создание новых партнерств и других организационных структур, которые обеспечивают более тесные контакты между внутренними ячейками и связывают внутренних и внешних субъектов. Такому сдвигу способствуют информационно-коммуникационные технологии.

47. Кроме того, реформы государственного сектора должны быть направлены на достижение целей в области устойчивого развития. Результативное, эффективное и инновационное управление государственным сектором не обеспечивает автоматическое получение более устойчивых результатов. Частью любой программы реформ должно быть осуществление целей в области устойчивого развития и обеспечение необходимого уровня последовательности. Поскольку такие программы могут растягиваться на несколько лет, следует рассмотреть возможность перенаправления идущих реформ на более эффективное достижение целей в области устойчивого развития.

48. Хорошим примером поощрения последовательности посредством реформирования государственного сектора является введение в Кабо-Верде структурированной системы планирования и составления бюджета. Задача 17.13 целей в области устойчивого развития направлена на то, чтобы повысить глобальную макроэкономическую стабильность, в том числе посредством координации политики и обеспечения последовательности политики. Достижение макроэкономической стабильности требует последовательности в политике и деятельности учреждений на постоянной и долгосрочной основе. С учетом того, что системы планирования и составления бюджета, когда они созданы, оказывают положительное давление на организации с целью заставить их принять к исполнению новые процедуры и процессы (организационная перестройка), такие системы являются необходимой основой для достижения такой цели. В целях результативного и эффективного осуществления процесса принятия решений в рамках

⁶ См., например, Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: a Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed., (New York, Oxford University Press, 2011).

конкретной системы планирования и составления бюджета могут быть использованы координация, интеграция, унификация и другие виды деятельности. Обеспечение последовательности в политике и деятельности учреждений на основе систем планирования и составления бюджета требует принятия следующих мер: а) определение концепции/плана на среднесрочный или долгосрочный период на основе широкого участия с применением кластерного подхода; б) среднесрочная стратегия сокращения задолженности (стратегия устойчивого финансирования, гарантирующая макроэкономическую стабильность в период осуществления концепции/плана); в) среднесрочная рамочная программа налогообложения; г) среднесрочная рамочная программа расходов; д) многолетний бюджет/составление программ; е) системы мониторинга и оценки; и г) подход, основанный на управлении, ориентированном на результаты.

Расширение прав и возможностей

49. Расширение прав и возможностей предполагает наделение людей полномочиями работать совместно с представителями других департаментов и возложение на людей на нижних ступенях иерархии обязанностей и дискреционных полномочий для принятия соответствующих решений. Этот вид деятельности следует той логике, что люди, работающие непосредственно над решением стратегических и организационных задач, лучше всего могут определить, как следует поступать во многих нестандартных ситуациях. Эти «бюрократы с улицы» включают сотрудников полиции, преподавателей и работников здравоохранения. Сотрудникам по вопросам политики, занимающимся вопросами осуществления целей в области устойчивого развития на различных уровнях управления, можно было бы предоставить аналогичные полномочия.

V. Основополагающие принципы и практические инструменты поощрения последовательности в политике и деятельности учреждений

50. Никакого универсального рецепта поощрения последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития не существует, поскольку обстоятельства государств — членов Организации Объединенных Наций являются слишком разными. К успешным примерам практики в других странах следует относиться с осторожностью, поскольку то, что приносит успех в одной стране, может привести к неудаче в другой. Поэтому правильнее называть эти успехи вдохновляющими примерами или хорошей практикой, а не передовой практикой.

51. Различные подходы к обеспечению последовательности в политике и деятельности учреждений следует применять с помощью механизмов и инструментов, которые доказали свою эффективность в конкретной стране. Инструменты поощрения последовательности не являются исключением из правила, согласно которому инструменты никогда не применяются вне контекста: они, в частности, основываются на предположениях о роли правительства и о том, когда следует использовать правовые или неправовые акты. Ценности и предположения, определяющие эффективность правовых актов и инструментов, нередко совпадают с организационной культурой государственных ведомств, которая часто отражает взгляды, ценности и предположения, присущие национальной культуре и традиции. Таким образом, понимание культурной самобытности и разнообразия внутри стран и между ними является необходимым условием для эффективного управления в интересах обеспечения последовательности в отношении целей в области устойчивого развития. В то же время благодаря цифровым технологиям

и данным, которые они позволяют получить, а также тому факту, что данные могут свободно передаваться, глобальные структуры управления даже еще более взаимосвязаны. Поэтому усилия по достижению общей цели обеспечения последовательности в политике и деятельности учреждений требуют дифференцированного управления на местах.

52. Текущий анализ административной эффективности и управления в интересах устойчивого развития позволяет, в частности, предположить, что проблема непоследовательности может быть обусловлена не только существованием чрезмерно иерархических структур. Иерархия может быть проблемой, однако она может стать и решением. В странах без иерархических структур могут понадобиться правила для организации дискуссий между заинтересованными сторонами и правительством, равно как и правительству, являющемуся сторонником централизации, могут быть полезны знания и признание, полученные в результате участия заинтересованных сторон. В рыночно-либеральной стране, руководствуясь девизом "лучше меньше, да лучше", могут поощрять высоко результативные, но неэффективные механизмы обеспечения последовательности. Так, например, если национальный кадастровый отдел в министерстве с годовым оборотом в размере 300 млн. долл. США преобразовывается в отдельное учреждение, а для выполнения политически важной функции связи между министерством и учреждением в целях экономии расходов оставляют всего одного сотрудника, то в результате создается институциональная опасность возникновения проблем в отношении последовательности.

53. Механизмы и инструменты обеспечения последовательности в политике и деятельности учреждений можно разбить на три группы с более или менее аналогичными основополагающими характеристиками, а именно: иерархические, сетевые и рыночные инструменты управления. К иерархическим инструментам управления, которые могут быть использованы для поощрения последовательности, относятся правила, процедуры координации, контроль за соблюдением и меры по обеспечению подотчетности. Примерами сетевых инструментов управления являются создание или поддержка партнерских отношений и неформальных союзов и организация коллегиальной поддержки и коллегиального обзора. Рыночная форма управления предполагает использование в правительстве и правительством инструментов, которыми обычно пользуются хозяйствующие субъекты. Эти инструменты включают в себя: меры по повышению результативности в целях устранения бюрократических препон, мешающих последовательности; расширение прав и возможностей лиц, принимающих решение; создание возможностей для расширения сотрудничества; создание учреждений; приватизация; финансовые стимулы или налогообложение; и государственные закупки.

54. В целях поощрения последовательности необходимо, чтобы все эти инструменты или механизмы имелись в наличии в одном "инструментарии", чтобы они использовались таким образом, который совместим с национальной/организационной культурой, и, одновременно, чтобы они были как можно более инновационными. Когда в стране или административной структуре преобладает один конкретный стиль управления, добиться этого может быть нелегко; возможно, необходимо развивать навыки для использования инструментов из других групп.

55. Инструменты для обеспечения последовательности может быть необходимо применять в сочетании. Подход на основе создания партнерств в различных секторах политики может потребовать принятия официального соглашения или правил. В качестве крайней - но действенной - меры, которая может побудить соответствующие стороны к совместной работе на добровольной основе, можно заявить о возможности принятия юридически обязательных мер или проведении реорганизации. Для того чтобы набор инструментов управления стал

хорошей основой для действий необходимо все продумать с самых разных сторон. В качестве успешной модели уменьшения числа и смягчения последствий просчетов в управлении сформировалась настоящая концепция «метауправления» (управление самой системой управления)⁷.

56. Компетентные административные руководители не только должны быть осведомлены обо всех имеющихся инструментах, но и иметь желание и четкие полномочия для того, чтобы выбирать и комбинировать инструменты из различных стилей управления для использования в оперативной структуре управления для обеспечения последовательности в политике и деятельности учреждений.

57. В будущем появятся более совершенные способы контролировать в режиме реального времени воздействие решений в области политики и гибко их корректировать. Одним из примеров такого рода корректировки, которая уже стала возможна, является перенаправление или ограничение дорожного движения, когда уровни загрязнения становятся слишком высокими. Программные средства моделирования позволяют лицам, принимающим решение, менять определенные параметры в их наборе инструментов политики и затем наблюдать, какими могут быть последствия. Какими, например, могли бы быть последствия увеличения ставки налогов на 1 процент?

58. Если говорить более конкретно, то, возможно, стоило бы рассмотреть вопрос об использовании механизма оценки воздействия для определения потенциальных выгод и издержек мер, направленных на обеспечение большей последовательности в политике и деятельности учреждений. В настоящее время в отношении законов и стратегий такие (нормативно-правовые или иные) оценки воздействия проводятся, но в отношении мер, направленных на обеспечение последовательности, все еще делается исключение, несмотря на тот факт, что социальные и иные издержки неудавшихся попыток поощрения последовательности могут быть огромными.

59. Поощрение последовательности в политике и деятельности учреждений требует участия всех заинтересованных сторон, в частности, правительства, органов государственного управления, университетов и научно-исследовательских учреждений, частного сектора, организаций гражданского общества и международных партнеров. Путем формирования институциональных механизмов для обеспечения последовательности в политике, таких как вышеупомянутый подход на основе кластеров в рамках системы планирования - составления бюджета, могут быть созданы области политики, в рамках которых с помощью общего знаменателя могут быть объединены или согласованы взгляды и интересы всех заинтересованных сторон. Все заинтересованные стороны получают платформу для диалога и выявления инновационных и прорывных решений. Для этого, однако, требуется эффективная информационная система. Последние пять лет информационные системы осваивают концепцию больших данных. В развитых странах большие данные уже стали реальностью. Общества становятся информационными в том смысле, что на ежедневной основе производятся и рассылаются по различным платформам миллиарды байтов. Задача заключается в том, чтобы создать информационные системы, которые будут хранить эту информацию для общего блага. В Африке, например, большие данные создают возможность перепрыгнуть через некоторые промежуточные этапы развития путем обеспечения фермерам более широкого доступа к своевременной, эффективной с точки зрения затрат и учитывающей личные потребности информации о переводной практике, рынках и ценах.

⁷ См. Louis Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets* (Heidelberg, Germany, Physica-Verlag, 2008).

60. Особой проблемой поощрение последовательности является для так называемых нестабильных государств. Нестабильные государства сталкиваются с проблемами в целом ряде областей, в таких, например, как физическая безопасность, легитимные политические институты, разумное управление экономикой и предоставление социальных услуг. В этих странах обеспечение последовательности в политике в интересах достижения целей устойчивого развития связана с проблемами в области безопасности, преступности и легитимности деятельности правительства. Применение сетевых инструментов управления для обеспечения последовательности в таких государствах будет весьма трудным делом. По оценкам аналитического центра Фонда мира за 2017 год, лишь 54 из 178 государств (29 процентов), показатели которых отслеживаются в настоящее время, могут считаться весьма устойчивыми, устойчивыми или стабильными⁸. По мнению Фонда, примерно 70 процентов обследованных стран с точки зрения нестабильности относятся к категории «осторожно» и «крайне опасно». Может быть необходимо рассмотреть конкретные механизмы, такие как проекты партнерства между странами или мобилизация поддержки со стороны частного сектора и организаций гражданского общества, которые придерживаются корпоративной социальной ответственности.

61. Способом, который не продемонстрировал свою способность наилучшим образом обеспечивать устойчивые преобразования, является внешний подряд в области обновления политики и учреждений. Внешний подряд не допускает возможности внутреннего обучения и формирования заинтересованности. Традиционное обращение за внешней поддержкой (консультированием) для подготовки и представления стратегических инноваций следует заменить, если это возможно, наставничеством на рабочем месте. Таким образом осуществление мероприятий по поощрению последовательности будет вносить непосредственный вклад в укрепление потенциала. Извлечение уроков из трудных задач следует осуществлять на месте, а менее сложную работу можно отдавать на внешний подряд.

62. Что касается малых островных развивающихся государств, то во многих случаях для того, чтобы готовить или нанимать необходимых специалистов для освоения инструментария в целях поощрения последовательности, масштаб оказывается слишком незначительным. Могут потребоваться меры в целях создания эффекта масштаба посредством тесного сотрудничества при поддержке информационно-коммуникационных технологий. Малые островные развивающиеся государства относятся к числу наиболее уязвимых развивающихся стран, и их факторы уязвимости являются уникальными и специфическими. Для обеспечения последовательности в политике небольшие размеры могут быть преимуществом; более тесные личные контакты, например, могут способствовать обеспечению более тесного общения между государственными служащими в различных министерствах.

63. И наконец, в ряде стран состав политических органов часто меняется, независимо от того, проводятся выборы или нет. Конкретной проблемой в этих ситуациях является отсутствие долгосрочной стабильности. Там, где существует традиция сменять большое число гражданских служащих после прихода к власти нового правительства, трудно поддерживать качество управления на высоком и постоянном уровне. Такие смены происходят как в развитых, так и в развивающихся государствах, особенно там, где демократическая система является мажоритарной, что имеет место во многих странах. Что касается обеспечения

⁸ Фонд мира. Индекс нестабильных государств. Можно ознакомиться по адресу: <http://fundforpeace.org/fsi/data/>.

последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития, то это, к сожалению, системная проблема, которая, однако, уже решается. Так, например, во избежание перебоев в работе после смены правительства представляется целесообразным инвестировать в парламент в целом, как продемонстрировал пример Ямайки. В Тринидаде и Тобаго парламент учредил совместный специальный комитет по охране окружающей среды и устойчивому развитию и взял на себя обязательство содействовать осуществлению целей в области устойчивого развития в рамках всех актов законодательства, включая распределение бюджетных средств.

64. Любая программа работы по поощрению последовательности в политике и деятельности учреждений должна: а) быть легкой, четкой и не слишком сложной; б) основываться на анализе того, как сочетать вместе несколько подходов, принципов и инструментов для обеспечения последовательности в политике и деятельности учреждений, которые имеют синергическую связь и не подрывают друг друга, в данном конкретном случае (страна, субнациональный район, город); и с) включать механизм изучения успешной и неудачной практики в странах со схожей и отличной ситуацией.

65. Поощрение последовательности не будет работать без взаимного изучения опыта. Задача осуществления целей в области устойчивого развития к 2030 году имеет такой срочный и ответственный характер, что нам не следует пытаться изобретать колесо. Поэтому желательно перенаправить имеющиеся проекты и программы в области коллегиальных обзоров, коллегиального обучения и двустороннего партнерства, связанные с целями в области устойчивого развития, с тем чтобы выделить значительную долю (например, 10 процентов) средств на обучение и обмен информацией в целях поощрения последовательности. Экономически эффективным примером таких инструментов обучения является коллегиальное обучение. Следует рассмотреть возможность введения глобального механизма коллегиального обучения в целях поощрения последовательности. За счет этого механизма будут покрываться путевые расходы и расходы на размещение экспертов из одной страны, которые посредством миссий экспертов, стажировок или небольших семинаров готовы оказывать консультативную помощь другой стране, по ее просьбе. Хорошим примером служат коллегиальные механизмы, созданные Европейской комиссией в целях осуществления политики Европейского союза в области экологии и развития регионов, включая поощрение последовательности.

66. Кроме того, в целях обеспечения возможности обсуждения успехов и неудач и обмена соответствующей информацией было бы желательно создать глобальную сеть национальных координаторов по вопросам поощрения последовательности. Ряд стран (например, Нигерия) уже назначили координаторов по осуществлению целей в области устойчивого развития на высоком уровне, при этом обеспечение последовательности входит в их компетенцию.

VI. Рекомендации

67. В целях поощрения последовательности в политике и деятельности учреждений в интересах достижения целей в области устойчивого развития предлагаются следующие 10 рекомендаций. Они адресованы прежде всего национальным правительствам, однако могут быть полезными и на других уровнях. Для выполнения этих рекомендаций понадобятся спонсоры, первопроходцы и сторонники из числа органов системы Организации Объединенных Наций и государств-членов, а также других заинтересованных сторон.

Принципы в целях обеспечения большей последовательности

1. **Поощрять последовательность в политике следует всегда в сочетании с поощрением последовательности в деятельности учреждений.** Для этого необходимы стратегии и конкретные инструменты, которые обеспечивают охват проблем и исключают противоречия. Организации государственного сектора должны иметь эти инструменты наготове.
2. **Меры, направленные на поощрение последовательности, следует адаптировать к особенностям целей в области устойчивого развития и к условиям, в которых они будут осуществляться.** Принцип «общего, но дифференцированного управления» в полной мере относится к теме последовательности в политике и деятельности учреждений: последовательные, но дифференцированные виды практики должны идти рука об руку⁹.
3. **В конкретную деятельность по поощрению последовательности следует вовлекать частный сектор, гражданское общество и научные круги.** Это позволит привлечь к участию незаменимых партнеров с необходимыми знаниями о том, что именно работает, а также где и когда. Это особенно важно ввиду того, что в настоящее время активно развиваются межотраслевые партнерские отношения внутри частного сектора (между деловыми кругами и гражданским обществом).

Планирование, разработка и осуществление программ в целях обеспечения большей последовательности

4. **Следует разработать национальные программы работы по поощрению последовательности.** Такие программы работы могут содержать цели и инструменты краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного характера, и разрабатывать их можно с учетом результатов оценки того, каким образом можно сочетать различные стратегии и инструменты по обеспечению последовательности в политике и деятельности учреждений, чтобы эти стратегии и инструменты позволяли добиваться эффекта синергизма и не подрывали друг друга. Эти программы работы должны предусматривать механизмы контроля за их эффективностью и не должны создавать дополнительной административной нагрузки.
5. **Следует сочетать разнообразные подходы к поощрению последовательности.** Существуют различные пути поощрения последовательности. В настоящем документе упоминается девять подходов: координация, интеграция, унификация, многоуровневое управление, совместимость, примирение, укрепление потенциала, реформа и расширение прав и возможностей. Они должны рассматриваться как взаимно усиливающие друг друга.
6. **Взаимодополняющие инструменты обеспечения последовательности следует использовать в сочетании.** Следует выбирать и сочетать инструменты поощрения последовательности из таких групп, как иерархическое (нормативное), сетевое (совместное) и рыночное (эффективность/стимулы) управление. Эти три группы инструментов отражают различные и порой противоречивые, но в принципе взаимодополняющие культурные ценности, традиции и предпосылки. Для поощрения последовательности в политике и деятельности учреждений необходимо, чтобы все эти инструменты и навыки их использования имелись в наличии.

⁹ Meuleman, L., and Niestroy, I. (2015). Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work, *Sustainability* 12295–12321.

7. **Следует перенаправить реформы государственного сектора на достижение целей в области устойчивого развития.** В настоящее время реформы главным образом направлены на повышение результативности и эффективности в целом; для ускорения темпов осуществления Повестки дня на период до 2030 года они должны быть перенаправлены на поощрение последовательности в политике и деятельности учреждений.

Обучение в целях обеспечения большей последовательности

8. **Для поощрения последовательности следует ввести глобальный механизм коллегиального обучения.** За счет этого механизма будут покрываться путевые расходы и расходы на размещение экспертов из одной страны, которые посредством миссий экспертов, стажировок или небольших семинаров готовы оказывать консультативную помощь другой стране, по ее просьбе. Его можно было бы создать на основе существующих коллегиальных механизмов.
9. **Следует создать глобальную сеть (сообщество специалистов-практиков) национальных координаторов усилий по поощрению последовательности.** Это позволит ускорить взаимное обучение и обмен информацией о надлежащей практике и неудачных попытках среди тех, кто на национальном уровне отвечает за достижение прогресса в области обеспечения последовательности. Правительства разных стран могли бы разработать совместные программы коллегиального наставничества. Наставничество, которым также могли бы заниматься профессиональные советники и консультанты, может превратиться в новый стандарт для ускорения прогресса в деле обеспечения последовательности в политике и деятельности учреждений. Могли бы быть задействованы существующие сети, такие как Центр передового опыта по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств.
10. **Основой является обучение: национальным учебным заведениям государственного управления следует включать вопросы поощрения последовательности в интересах достижения целей в области устойчивого развития в свои учебные программы.** Другие школы и университеты должны присоединиться к этой деятельности.