



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
30 January 2017
Russian
Original: English

**Комитет экспертов по государственному
управлению**

Шестнадцатая сессия

Нью-Йорк, 24–28 апреля 2017 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

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

**Меры, необходимые для успешного достижения целей
в области устойчивого развития**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Алланом Розенбаумом совместно с Вайвой Калесникайте (Международный университет Флориды). Содержание документа и изложенные в нем взгляды отражают позицию автора и не подразумевают выражения какого-либо мнения со стороны Организации Объединенных Наций.

* E/C.16/2017/1.



Меры, необходимые для успешного достижения целей в области устойчивого развития

Резюме

Для достижения целей в области устойчивого развития потребуется значительный потенциал в виде эффективных государственных учреждений, обладающих достаточными финансовыми и людскими ресурсами. Чтобы получить более полное представление об институциональных процессах и структурах, способных внести вклад в успешное достижение целей, автор проводит краткий анализ ситуации в четырех странах — Германии, Индонезии, Мексике и Южной Африке, — обладающих разным опытом интеграции целей в области устойчивого развития в стратегии национального развития. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что успех национальных усилий по достижению целей будет в значительной степени зависеть от возможностей правительства и эффективности работы государственного сектора той или иной страны.

В настоящей работе отмечается необходимость укрепления государственных учреждений, эффективная деятельность которых имеет первостепенное значение для успешного достижения целей в области устойчивого развития. В работе содержатся 10 рекомендаций, в которых в целом подчеркивается важность центральной роли правительства, достаточной и надежной доходной базы, эффективного бюджетирования и планирования, расширения прав и возможностей граждан, подотчетности и транспарентности, местного потенциала, укрепления управленческого потенциала и информационных систем, партнерских отношений между местными и центральными органами власти, коалиций с гражданским обществом и частным сектором, а также учета сложности и нестабильности процессов реформирования.

Предыдущий опыт достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, помог странам осознать, какие методы работы позволяют добиться желаемых результатов в их национальном контексте, а также какие меры можно было бы принять для повышения эффективности дальнейшей деятельности по разработке и осуществлению политики. В связи с этим достижению целей в области устойчивого развития должны способствовать институциональные структуры, созданные для обеспечения устойчивого развития в целом, контроля за ходом работы в этой области и оценки прогресса, а также механизмы обеспечения участия общественности, разработанные в рамках деятельности по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Используя полученный опыт, страны могут значительно сократить объем новых административных ресурсов, необходимых для достижения целей в области устойчивого развития, если в основе их деятельности по достижению этих целей как на национальном, так и на местном уровнях будут руководство, действия и ресурсы, а также усилия по повышению осведомленности людей по всему миру о Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

I. Введение

1. Обнародование 17 целей в области устойчивого развития представляет собой один из наиболее важных шагов в истории Организации Объединенных Наций, направленных на достижение социально-экономических и экологических изменений. Успешное достижение этих целей всеми странами мира, или даже их значительной частью, позволит существенно улучшить положение человечества, прежде всего наиболее обездоленных представителей мирового населения. По сути, они выступают в качестве плана и/или дорожной карты по созданию «благого общества». Однако, как показал опыт достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, невозможно будет достичь эти всеобъемлющие цели без эффективных государственных учреждений, обладающих достаточными финансовыми и людскими ресурсами.

2. Во многих отношениях опыт достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (2000–2015 годы), может дать ориентиры для разработки потенциальных стратегий и ключи к успеху в достижении целей в области устойчивого развития. Кроме того, этот опыт показывает, какие препятствия необходимо преодолеть для обеспечения успешного решения сложных экономических, экологических и социальных задач, составляющих цели в области устойчивого развития. По ряду причин не представляется возможным полностью отождествить усилия по достижению целей в области устойчивого развития и уже проделанную работу по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В нескольких отношениях в настоящее время ситуация в мире более сложная, чем в 2000 году. Тем не менее успешное решение некоторых задач в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, особенно задач, связанных с улучшением состояния здоровья и ликвидацией крайней нищеты, — это большой прогресс, который может использоваться в качестве основы для достижения целей в области устойчивого развития. Кроме того, знания, полученные в процессе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, действительно помогают понять, что необходимо для успешного достижения целей в области устойчивого развития. Однако, хотя было выпущено множество докладов, посвященных оценке результатов работы по достижению конкретных целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, только небольшое число исследований были направлены на проведение систематического анализа факторов, обусловивших успешное достижение некоторых целей.

3. Одной из наиболее содержательных работ по этому вопросу является подготовленный Моиззой Бинат Сарвар рабочий документ от ноября 2015 года под названием “National MDG implementation: lessons for the SDG era” («Достижение ЦРДТ на национальном уровне: уроки для эпохи ЦУР»)¹. Во введении к этой работе Сарвар отмечает, что «цели, сформулированные в Декларации тысячелетия, стали для стран с низким и средним уровнями дохода по всему миру основой для оценки прогресса... но в рамках контроля за ходом достижения

¹ Moizza Binat Sarwar, “National MDG implementation: lessons for the SDG era”, Working Paper, No. 428 (London, Overseas Development Institute, 2015). Имеется по адресу: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10003.pdf>.

целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не учитывалась степень влияния самих целей на разработку национальной политики и действия правительства». Опираясь на результаты тщательного анализа ситуации в нескольких странах, Сарвар предлагает извлечь из опыта достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, следующие уроки:

- страны имеют более высокую вероятность успешного достижения тех межправительственных целей, которые уже совпадают с их приоритетными задачами. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, ... использовались для укрепления существующей политики;
- контрольные органы должны будут иметь реалистичные ожидания в отношении того, сколько времени пройдет до тех пор, когда прогресс в достижении целей в области устойчивого развития станет заметен ... правительства [многих] стран провели серьезную работу по интеграции целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, только через 10 лет после установленного срока;
- с учетом того, насколько национальные приоритеты могут [отличаться] и зачастую отличаются от потребностей на местном уровне, важно рассмотреть вопрос о том, имели бы цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, больший политический вес, если бы связанная с ними деятельность была более локализована;
- страны со средним уровнем дохода принимали участие в деятельности по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, чтобы продвинуть стратегические региональные интересы ... Присоединение правительств стран с низким уровнем дохода к заявлениям и процессам, имеющим отношение к целям, по всей видимости, обусловлено стремлением получить доступ к зарубежной донорской помощи, связанной с решением входящих в эти цели задач. В контексте целей в области устойчивого развития это означает, что международные доноры должны различными способами принимать соответствующее участие и что национальные организации гражданского общества будут играть важную роль в содействии достижению целей в области устойчивого развития;
- контроль за ходом принятия и приоритизации задач, относящихся к целям в области устойчивого развития, и выявление способствующих этому политических факторов на регулярной основе позволит получить данные, имеющие первостепенное значение для обзора и оценки хода достижения целей.

4. Чтобы получить более полное представление об институциональных процессах и структурах, способных внести вклад в успешное достижение целей в области устойчивого развития, в настоящей работе проводится краткий анализ опыта четырех стран — Германии, Индонезии, Мексики и Южной Африки — в процессе их подготовки к выполнению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Именно эти страны были выбраны отчасти потому, что они обладают разным опытом интеграции принципов устойчивого

развития в свои национальные программы работы и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Это не означает, что по этим странам можно судить о мировом опыте достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, или подготовки к достижению целей в области устойчивого развития. Однако они отражают опыт многих стран. По итогам страновых обзоров было вынесено 10 рекомендаций, которые основаны на результатах тематических исследований по четырем странам и анализа общепринятых передовых методов эффективной разработки и осуществления политики, а также на уроках, извлеченных из опыта государственного управления.

II. Подготовка к достижению целей в области устойчивого развития: использование опыта достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия

5. В каждой стране в деятельности по достижению целей в области устойчивого развития должны будут участвовать основные государственные учреждения. Хотя зачастую кажется, что эти основные государственные учреждения имеют значительные сходства, в силу исторических, экономических и культурных особенностей методы их работы, как правило, серьезно отличаются. В большинстве случаев при анализе структуры основных государственных учреждений эти различия не проявляются, но при любом подробном изучении непосредственно методов их работы они становятся весьма заметными. В связи с этим для достижения целей крайне важно понимать методы работы таких учреждений. Поскольку не было возможности включить в настоящую работу подробные описания ситуации в указанных четырех странах, эта информация будет представлена в готовящейся к публикации работе того же авторства, дополняющей настоящую работу. В рамках охватываемых этой работой тематических исследований будут приведены краткие описания характера и структуры государственных учреждений и более подробные описания институциональной архитектуры, созданной для достижения целей².

Германия

6. Об официальной приверженности Германии принципам устойчивого развития свидетельствует принятие ею в 2002 году Национальной стратегии устойчивого развития. Стратегия представляет собой «живой документ»³, так как она непрерывно обновляется каждые четыре года и сопровождается докладами о ходе работы, содержащими измеряемые показатели для оценки прогресса. В рамках осуществления Стратегии в Германии была создана обширная

² При работе над различными аспектами тематических исследований по Германии и Южной Африке соавторы опирались на данные диссертации Рейчел Эмас. См. Rachel Emas, "Success and shortcomings in the implementation of national sustainable development strategies: from the greening of governance to the governance of greening", PhD dissertation, Florida International University, 2015.

³ Imme Scholz, Niels Keijzer and Carmen Richerzhagen, "Promoting the Sustainable Development Goals in Germany", Discussion Paper (Bonn, German Development Institute, 2016). Имеется по адресу: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_13.2016.pdf.

сеть учреждений, занимающихся вопросами планирования и проведения мероприятий в области устойчивого развития.

7. С тех пор как в 2015 году Организация Объединенных Наций приняла цели в области устойчивого развития, Германия занимается доработкой своей Национальной стратегии устойчивого развития. Хотя Стратегия 2002 года представляет собой всеобъемлющий документ, осуществление которого уже позволило достичь определенного успеха в обеспечении устойчивого развития, у нее все же есть существенные недостатки в плане согласованности с целями. В частности, по большей части она предусматривает осуществление национальных инициатив и не имеет глобальной направленности, присущей целям. В интересах обеспечения всестороннего учета целей было решено пересмотреть Стратегию и принять этот документ в новой версии к концу 2016 года.

8. Работа по подготовке пересмотренной национальной стратегии устойчивого развития ведется на всех уровнях правительства. Хотя ведущую роль играет Ведомство федерального канцлера, принимаются меры по налаживанию межправительственного сотрудничества. Ответственность за осуществление и обновление стратегии несет Комитет государственных министров по устойчивому развитию, тогда как на каждый департамент правительства возложена обязанность способствовать достижению целей в области устойчивого развития. В ходе подготовки стратегии каждое министерство провело анализ целей и путей интеграции мер по их достижению в пересмотренную стратегию. В интересах обеспечения последовательного осуществления стратегии Ведомство федерального канцлера проводит консультации с каждым федеральным министерством для оценки хода работы.

9. В мае 2016 года был обнародован проект новой стратегии объемом 249 страниц⁴. Государственным и негосударственным заинтересованным сторонам было предложено представить замечания по этой стратегии до 31 июля 2016 года. В окончательном проекте стратегии, принятие которого должно было состояться в конце 2016 года, описывается история устойчивого развития в Германии, перечисляются проблемы, которые возникают в этой связи, и рассказывается о постоянно меняющейся институциональной структуре, создаваемой с момента принятия Стратегии 2002 года. В документе рассматривается каждая цель в области устойчивого развития в отдельности и перечисляются меры, которые предлагается принять правительству для их достижения. Прослеживается значительная международная направленность: Германия подтверждает свою приверженность оказанию другим странам помощи в достижении целей. Кроме того, в проекте приводятся конкретные показатели для отслеживания прогресса в выполнении Повестки дня на период до 2030 года. В целом число измеряемых показателей увеличилось с 38 (в предыдущей версии стратегии) до 61 (в проекте пересмотренной стратегии). Каждые два года Федеральное статистическое ведомство будет изучать и публиковать доклады о ходе улучшения Германией результатов по этому 61 показателю. Пересмотренная стратегия также будет «живым документом»: она будет дорабатываться и об-

⁴ См. Germany, Bundestegierung, *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie: Neuauflage 2016* (Berlin, 2016). Имеется по адресу: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/0-Buehne/2016-05-31-download-nachhaltigkeitsstrategie-entwurf.pdf?__blob=publicationFile.

новляться каждые четыре года. Хотя по состоянию на ноябрь 2016 года пересмотренная стратегия еще не была принята, Германия достигла значительного прогресса на этапе разработки политики.

Индонезия

10. Вскоре после принятия в 2000 году Декларации тысячелетия сформулированные в ней цели в области развития стали включаться в основные национальные документы Индонезии по планированию, в том числе в Национальный долгосрочный план на период 2005–2025 годов и различные бюджетные документы¹. В рамках Министерства планирования национального развития была создана национальная координационная группа по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия. Местным органам власти было поручено подготовить субнациональные планы действий с изложением мер по достижению целей на местном уровне. К 2015 году из 67 показателей в Индонезии были достигнуты 49 и не достигнуты 18.

11. В Индонезии ведется активная работа по подготовке повестки дня по достижению целей в области устойчивого развития на период после 2015 года⁵. Главным документом по вопросам национального развития является Национальный долгосрочный план развития на период 2005–2025 годов, вступивший в силу на основании закона № 25/2004. Министерство планирования национального развития отвечает за подготовку планов национального развития и с 2014 года подчиняется администрации президента. Поскольку в Индонезии планы национального развития имеют обязательную силу, местные органы власти должны разрабатывать и реализовывать дополнительные планы развития.

12. Осуществление Национального долгосрочного плана развития должно проходить в четыре основных этапа, каждый из которых рассчитан на пять лет в соответствии с избирательными циклами. В 2014 году правительство представило Среднесрочный план развития на период 2015–2019 годов — третий этап осуществления долгосрочного плана. Среднесрочный план был подготовлен с учетом целей в области устойчивого развития и направлен на решение широких задач, относящихся ко многим из целей. Министерство планирования национального развития призвано играть важную роль в реализации плана и отвечает за его разработку, мониторинг и оценку хода его осуществления, дальнейшую разработку мер для более поздних этапов выполнения долгосрочного плана, управление данными и координацию действий по реализации долгосрочного плана⁶.

13. Работа по достижению целей в области устойчивого развития начнется в 2017 году и будет завершена к 2030 году. Однако при достижении целей Индонезия, как и другие страны, может столкнуться с одной серьезной проблемой, заключающейся в коррупции в государственном секторе. Оклады государственных служащих в Индонезии в целом весьма низки, и коррупция сохраня-

⁵ Indonesia, *National Medium-Term Development Plan 2015–2019* (2014).

⁶ Kemenerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), “History of Bappenas”, имеется по адресу: <http://www.bappenas.go.id/en/profil-bappenas/sejarah/>.

ется в секторе государственных закупок и ряде других секторов⁷. Еще одна проблема состоит в отсутствии четкой границы между политическими и административными полномочиями как в горизонтальной, так и вертикальной плоскостях. Дублирование функций национальных министерств приводит к неопределенности в отношении осуществления и координации политики. В вертикальной плоскости дублируются функции центральных и местных органов власти. Наличие противоречащих друг другу законов и положений влечет за собой вмешательство провинциальных правительств в решение вопросов, которые должны находиться в сфере ведения окружных и городских органов власти⁷.

14. В силу сложившихся обстоятельств, включая частичное выполнение процесса децентрализации, подготовка планов развития на различных уровнях правительства может не обеспечить успешного достижения целей в области устойчивого развития⁸. Возможно, центральным и субнациональным органам власти следует установить более четкие условия разделения полномочий и сотрудничества, а также устранить имеющиеся случаи дублирования функций и пробелы в области разработки и осуществления политики. Кроме того, в целях содействия эффективному достижению целей до 2030 года необходимо как можно скорее укрепить финансовый потенциал местных органов власти и устранить социально-экономические различия между регионами.

Мексика

15. Начиная с 2000 года Мексика прилагает усилия к достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В опубликованном в 2013 году докладе о ходе работы в этой области приводится подробная информация об успехах и проблемах Мексики в деятельности по достижению целей. На тот момент из 51 измеряемого показателя 38 были достигнуты и 5 находились в процессе достижения к 2015 году. Для достижения целей в Мексике была создана система надзорных и контрольных органов с канцелярией президента в качестве главного координатора. В Мексике большинство государственных программ, связанных с целями, действуют с 2001 года. Одним из важных событий в работе Мексики по достижению целей стало создание Специализированного технического комитета по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, за деятельность которого отвечает канцелярия руководителя аппарата президента. В его состав вошли представители ряда мексиканских правительственных учреждений, отвечающих за осуществление политики в связанных с целями областях.

16. Мексика не имеет конкретной стратегии устойчивого развития, но устойчивому развитию посвящен один из компонентов Национального плана развития на период 2013–2018 годов. Правительство опубликовало этот план в 2013 году. В нем обозначены пять долгосрочных целей: а) мир в Мексике;

⁷ Agus Pramusinto, "Weak central authority and fragmented bureaucracy: a study of policy implementation in Indonesia", in Jon S. T. Quah, ed., *The Role of the Public Bureaucracy in Policy Implementation in Five ASEAN Countries* (Cambridge, Cambridge University Press, 2016).

⁸ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Green Growth in Bandung, Indonesia, OECD Green Growth Studies* (Paris, OECD Publishing, 2016).

b) инклюзивность в Мексике; c) качественное образование; d) процветание Мексики; и e) глобальная ответственность Мексики. По каждой из пяти широких целей, перечисленных выше, в Плане приведены задачи, стратегии и направления деятельности. Кроме того, в нем представлены измеряемые показатели для отслеживания хода работы.

17. В настоящее время Мексика занимается приведением национальных программ в соответствие с целями в области устойчивого развития. Был создан новый комитет — Специализированный технический комитет по целям в области устойчивого развития, — в состав которого вошли представители тех же учреждений, которые руководили деятельностью Специализированного технического комитета по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия (комитета, осуществлявшего контроль за ходом достижения целей). Кроме того, в новом техническом комитете представлены восемь учреждений, которые не входили в состав комитета по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, в результате чего число участников увеличилось до 23 структур.

18. Первый этап работы Специализированного технического комитета по целям в области устойчивого развития заключался в определении измеряемых показателей и распределении их между соответствующими учреждениями согласно области политики. Следующий этап будет предусматривать уточнение показателей и их корректировку с учетом ситуации в стране, и участие в этой работе будут принимать различные неправительственные заинтересованные стороны, включая гражданское общество, научные круги и частный сектор⁹.

19. Деятельность по достижению целей в области устойчивого развития будет осуществляться под руководством канцелярии президента и на основе существующих административных структур, которые используются для реализации Национального плана развития. Судя по всему, успех усилий по достижению целей в Мексике зависит от поддержки со стороны главы государства и эффективности руководства на самом высоком уровне правительства. Конгресс, в свою очередь, будет отвечать за обеспечение наличия достаточных средств для финансирования инициатив, необходимых для достижения целей. Национальный институт статистики и географии (НИСГ), как и в случае с целями в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, будет нести ответственность за мониторинг и ведение статистической информации по целям в области устойчивого развития и ее распространение в интернете.

20. Хотя Мексика приложила усилия к принятию Повестки дня на период до 2030 года, страна сталкивается с рядом серьезных проблем, которые могут препятствовать ее осуществлению. Одна из них заключается в необходимости продолжать совершенствовать механизмы обеспечения участия общественности. В частности, граждане имеют ограниченные возможности участия в большинстве процессов принятия решений, связанных с бюджетом¹⁰. Что каса-

⁹ Mexico, *Implementing the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals in Mexico* (Mexico City, 2016). Имеется по адресу: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10762Brochure%20on%20SDGs%20implementation%20in%20Mexico.pdf>.

¹⁰ International Budget Partnership, Budget work by country database, имеется по адресу: <http://www.internationalbudget.org/budget-work-by-country/findgroup/group-data/?country=mx>.

ется ситуации на местном уровне, то в некоторых муниципальных образованияах вообще отсутствуют какие-либо механизмы обеспечения участия общественности¹¹. Обеспечение участия общественности имеет ключевое значение для успешного осуществления Повестки дня на период до 2030 года. Учет мнений граждан и гражданских групп может обеспечиваться на основе инициатив по информированию общественности и способен повысить вероятность получения широкой поддержки общественности в отношении целей в области устойчивого развития и создать возможности для поступления важной обратной связи, необходимой для разработки более эффективной государственной политики по достижению этих целей. Другая проблема, отмеченная Всемирным банком, заключается в распространенности коррупции¹².

Южная Африка

21. О приверженности Южной Африки обеспечению устойчивости свидетельствует принятие ею в 1990-х годах новой конституции, предусматривающей охрану окружающей среды в интересах настоящего и будущих поколений. Главный документ страны по устойчивому развитию, озаглавленный «Национальная рамочная программа устойчивого развития в Южной Африке», был принят в 2008 году, отчасти на основе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Хотя в этой рамочной программе не говорится о том, какие конкретно меры должно принять правительство, она послужила основой для разработки национальной стратегии и плана действий¹³.

22. Наиболее всеобъемлющий документ по устойчивому развитию — Национальная стратегия устойчивого развития и план действий — вступил в силу в 2011 году. Основная ответственность за осуществление Стратегии была возложена на Департамент охраны окружающей среды, но среди тех, кто может принимать участие в ее реализации, в Стратегии также упоминаются национальные и провинциальные департаменты, муниципалитеты, государственные учреждения и гражданское общество. Следует отметить, что Южная Африка столкнулась с серьезными проблемами при осуществлении Стратегии. Изложенные в ней задачи в области устойчивого развития не были достаточно конкретизированы, что осложнило процесс оценки прогресса. Кроме того, отсутствовали полные данные по перечисленным в Стратегии показателям. В докладе о ходе осуществления Стратегии, подготовленном Департаментом охраны окружающей среды в 2014 году в целях оценки хода реализации Стратегии, из 138 показателей 19 были обозначены меткой «отвечает требованиям», 36 — меткой «обратить внимание» и 83 — меткой «пересмотреть»¹⁴.

¹¹ Ilyana Albarran, “Decentralization and citizen participation in Mexico”, PhD dissertation, Florida International University, 2015.

¹² World Bank, World DataBank: Worldwide Governance Indicators database, имеется по адресу: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>.

¹³ South Africa, Department of Environmental Affairs, A National Framework for Sustainable Development in South Africa (2008). Имеется по адресу: https://www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/2008nationalframeworkfor_sustainabledevelopment.pdf.

¹⁴ Ibid., *National Strategy for Sustainable Development 1: Monitoring and Evaluation 2nd Draft Report*. Имеется по адресу: http://soer.deat.gov.za/dm_documents/NSSD1_Draft_Report_20_May2014_final_draft_for_comment_vQ62Q.pdf.

23. В 2010 году была учреждена Национальная плановая комиссия, которой было поручено разработать долгосрочный стратегический план для Южной Африки. Комиссия отвечает за консультирование правительства и заинтересованных сторон по вопросам, связанным с осуществлением Национального плана развития, и за оценку хода его реализации. В 2012 году Комиссия представила самый недавний основной документ Южной Африки по устойчивому развитию — Национальный план развития на период до 2030 года. В этом документе объемом 489 страниц обозначены две основные цели на период до 2030 года — ликвидация нищеты и сокращение масштабов неравенства¹⁵. В Плане непосредственно не упоминаются цели в области устойчивого развития, но цели Национального плана развития на период до 2030 года и цели в области устойчивого развития сильно пересекаются. Ответственность за контроль за ходом осуществления Плана и достижение ожидаемых результатов несет Департамент мониторинга и оценки эффективности работы¹⁶.

24. Хотя еще слишком рано пытаться оценить успехи Южной Африки в достижении целей в области устойчивого развития, есть по меньшей мере два повода для оптимизма. Во-первых, поскольку Южная Африка относится к числу стран, принявших наиболее активное участие в усилиях по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в ней была создана обширная сеть государственных структур, занимающихся реализацией инициатив в области устойчивого развития. Во-вторых, страна все же добилась значительного успеха в решении ряда задач, относящихся к целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия. В некоторой степени усилия Южной Африки отражены в улучшении ее показателей по различным компонентам индекса развития человеческого потенциала. Вместе с тем обеспокоенность вызывает то, что в последние годы участие заинтересованных сторон могло стать гораздо менее активным, что может сказаться на достижении целей в области устойчивого развития.

III. Десять рекомендаций для эффективного достижения целей в области устойчивого развития

25. Каждая из 17 целей в области устойчивого развития имеет большое значение для будущего благополучия всех обществ. Поэтому на самом деле нельзя говорить об особом приоритете той или иной из них в смысле срочности ее достижения, и в настоящей работе не делается каких-то попыток установить приоритетность этих целей. Вместе с тем цель 16, в последней части изложения которой затрагивается общий круг вопросов, связанных, в частности, с созданием эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях, является, по всей вероятности, наиболее важной из

¹⁵ South Africa, National Planning Commission, *Our future — make it work: national development plan 2030* (2012). Имеется по адресу: <http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Executive%20Summary-NDP%202030%20-%20Our%20future%20-%20make%20it%20work.pdf>.

¹⁶ “The National Development Plan unpacked”, *South African Government News Agency*, 19 February 2014. Имеется по адресу: www.sanews.gov.za/south-africa/national-development-plan-unpacked.

всех 17 целей. Из четырех тематических исследований (не говоря уже о предыдущих исследованиях и анализах, посвященных проблемам, которые сопровождали работу над целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия) нельзя не вынести мысль о том, что успехи или неудачи национальных усилий по достижению целей в области устойчивого развития будут, скорее всего, зависеть от потенциала правительства и эффективности государственного сектора страны. Это объясняется тем, что способность национальных государств добиться весьма значительных экономических, экологических и социальных свершений, с которыми ассоциируется успешное достижение целей в области устойчивого развития, сильно зависит от умения их государственных учреждений мобилизовать существенные ресурсы, которые для этого требуются, — ресурсы финансовые, институциональные и людские.

26. Как отмечалось выше, усилия по достижению нового комплекса целей (цели в области устойчивого развития) будут опираться на одно важное преимущество, а именно на знания и опыт, приобретенные странами благодаря их усилиям, приложенным для достижения предыдущего комплекса целей (цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия). Как показали исследования, посвященные достижению предыдущего комплекса целей, равно как и различные упоминаемые в настоящей работе страновые исследования, во многих случаях дело обстояло так, что две трети от 15-летнего периода, отведенного на этот комплекс, зачастую уходило у страны на увязку с ним ее собственных целей в сфере развития. Еще одним важным преимуществом для осуществления усилий по достижению нового комплекса целей является то, что во многих случаях органы, ответственные за определение содержания таких усилий на уровне отдельной страны, смогут в весьма сильной степени опираться на институциональную архитектуру, созданную для достижения предыдущего комплекса целей. Вместе с тем тематическими исследованиями и другими аналитическими работами подсказывается несколько важных моментов, которые нужно иметь в виду тем, кто собирается эффективно достичь целей из нового комплекса.

Помнить о центральной роли государства

27. Во многих уголках планеты последние четыре десятилетия были не лучшими временами для государственного сектора. На протяжении этого периода государство и его институты подвергались нападкам критиков всех видов и мастей. В некоторых странах государственные программы и проводимая государством политика нередко клеймились как забюрократизированные, неэффективные, а в некоторых случаях — даже вредные и контрпродуктивные. Из-за этого резко вырос уровень недоверия к различным институтам государственной власти. В некоторых странах ресурсы, которые, по логике, могли бы вкладываться в наращивание государственного потенциала, в течение многих лет перенаправлялись частному сектору и/или неправительственным организациям. В других странах способность к мобилизации необходимых ресурсов может сдерживаться антиправительственными настроениями.

28. Одним из ответных шагов по преодолению антиправительственных настроений становилось стимулирование сдвига в сторону «коллорабионного управления» (за такой шаг нередко ратуют многие международные организации, включая Всемирный банк и Организацию Объединенных Наций). В ос-

нове этого решения лежит посылка о том, что, действуя в одиночку, государство не в состоянии адекватно реагировать на проблемы общества. Для того чтобы быть эффективным, государству нужно налаживать отношения сотрудничества с частным и неправительственным секторами. Коллаборационное управление, при котором государство действует главным образом в рамках совместных инициатив с частным сектором, с некоммерческим сектором или с ними обоими, может иметь преимущества, но при этом есть свои издержки и осложнения.

29. Частный сектор движим в конечном счете необходимостью получения прибыли, что нередко подразумевает следование собственному интересу и может вредить интересу государственному. Неправительственным организациям, как правило, недостает способности добиваться масштабных социальных и экономических изменений, требующихся для достижения целей в области устойчивого развития, а в некоторых случаях эти институты могут преследовать свои узкие интересы и/или быть достаточно хрупкими. К тому же только государство несет в итоге ответственность за формирование благого общества. Государство остается для любого общества самым важным институтом, позволяющим ему функционировать. Если государство действует эффективно, может получиться продуктивное, ответственное общество — благое общество, при котором успешно функционирует частный сектор. Если государство действует неэффективно, такое благое общество вряд ли получится, так как именно государство обязано создавать фундамент и контекст, определяющие, как действуют все другие институты общества.

Признавать принципиальное значение адекватной и надежной доходной базы

30. Для многих стран достижение целей в области устойчивого развития будет делом не из дешевых. Во многих случаях, особенно в странах из числа переживающих переходных этап и из числа развивающихся, органы государственной власти вообще, а региональные и местные органы в особенности обладают ограниченными возможностями для привлечения доходов, что сужает их способность эффективно заниматься достижением этих целей. Такая ограниченность в ресурсах неизбежно затрудняет для государства оказание услуг, которые требуются его гражданам, и исполнение необходимой роли в процессе институционального строительства.

31. Для выстраивания крепкого государства существенное значение имеют полномочия и возможности для привлечения доходов на всех уровнях государственной власти, будь то в виде налогов и сборов или же перенятия долга. Это происходит не только потому, что адекватность доходов является неперенным условием для предоставления эффективных государственных услуг, но и потому, что ответственность за обязательное привлечение доходов в конечном счете мотивирует государственных чиновников оставаться внимательными к заботам электората, от голосов которого зависит сохранение или утрата занимаемых ими должностей, и вести себя ответственно. Государственные чиновники, которые не имеют полномочий на обложение налогами, охотнее перекладывают важные управленческие обязанности на других.

Стержнем государственного потенциала является эффективность процессов бюджетирования и планирования

32. Среди документов, ежегодно исходящих от любого правительства, нет документа важнее, чем государственный бюджет. Бюджет отражает как конкретные приоритеты, так и общие цели правительства на тот промежуток времени, на который он сверстан. Поэтому критически важно, чтобы бюджетные процессы были открытыми и прозрачными и чтобы сотрудники бюджетного ведомства не только были компетентными профессионалами, но и старались работать прозрачнее. Очень важно также (это проиллюстрировано в тематических исследованиях), чтобы главное бюджетное ведомство страны, будь то министерство финансов или его аналог, работало в плотном контакте с ведомством, на которое возложена ответственность за достижение целей в области устойчивого развития.

33. Почти столь же важной, как эффективность процесса бюджетирования, является эффективность процесса планирования. Чтобы деятельность по планированию была эффективной, должны обеспечиваться, в частности, вовлечение в нее самого широкого спектра граждан и ее актуальность для всех затрагиваемых сторон. Тематические исследования подсказывают, что одной из основных проблем и тем для критики в процессе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, было недостаточно инклюзивное вовлечение граждан и/или людских сообществ, особенно на местном уровне. Планирование в привязке к конкретному сообществу, отражающее нужды всех его членов — женщин, детей, пожилых, неимущих, меньшинств, молодежи, — является, пожалуй, наиболее эффективным способом формирования приоритетов, которые действительно отвечают потребностям населения страны. Следовательно, для успешного достижения целей в области устойчивого развития очень важно внедрять партиципативные методы стратегического планирования и учитывать результаты таких процессов при установлении бюджетных приоритетов.

Непременным условием эффективности государственной власти является расширение прав и возможностей гражданина

34. Одна из характерных черт демократического управления — это вовлечение людей, являющихся объектами управления, в формирование решений, принимаемых правительством, и проводимой им политики. Между тем очень часто происходит так, что действительно вовлеченными или способными повлиять на государственную власть, даже на местном уровне, оказываются только некоторые люди. У неимущих и маргинальных слоев может почти или вовсе не быть влияния на решения общенациональных или местных органов власти. Такая ситуация ведет к подрыву эффективности правительства и в качестве демократического института, и в качестве генератора необходимого экономического и социального развития. Кроме того, она станет залогом маловероятности того, что сквозящий в целях в области устойчивого развития приоритет «Никто не будет забыт» будет выдерживаться.

35. Поэтому критически важно, чтобы усилия по выстраиванию и упрочению государственной власти включали крупные инициативы, стимулирующие расширение прав и возможностей всех граждан, особенно из неимущих и маргина-

нальных слоев. Программы, рассчитанные и на городскую, и на сельскую бедноту и снабжающие ее необходимой информацией, позволяющей уяснить как возможности для самоуправления, так и вытекающие из самоуправления обязанности, принципиально важны для успешного достижения целей в области устойчивого развития. Как показал опыт многих развитых стран, такие инициативы могут оборачиваться немалыми преимуществами для содействия социальному благополучию и экономическому росту.

Для доверия граждан существенно важны подотчетность и прозрачность

36. Во всем мире граждане все активнее требуют от правительств как подотчетности, так и прозрачности. Это относится ко всем уровням государственной власти, так как доверие граждан к этой власти самым непосредственным образом соотносится с ее отзывчивостью и ее открытостью к их участию и вовлеченности. Чтобы эффективно участвовать в управлении государством, гражданам должно быть понятно, как оно функционирует и что оно делает. Местные органы власти имеют особую возможность задавать новые эталоны качества в том, что касается подотчетности и прозрачности, помогая тем самым переломить растущую тенденцию к разочарованности граждан в государственных институтах.

Критическая значимость местного потенциала

37. Во многих уголках планеты есть сильно централизованные государства, у которых и политическая, и экономическая власть сосредоточена, как правило, в столицах. Нередко это работает в ущерб интересам других городов и сообществ той же страны. Когда власть сильно сконцентрирована в руках общенационального правительства и в столице страны, остальным сообществам зачастую очень трудно создавать необходимые условия, благоприятствующие их развитию и развитию экономики. Для таких ситуаций типична ощущаемая за пределами столицы нехватка доходов, которые требуются для создания инфраструктуры, необходимой для стимулирования инвестиций из частного сектора и для содействия последующего экономического развития. Децентрализованное управление, при котором эффективно действуют местные органы власти, дает возможность гораздо легче изыскивать нужные ресурсы и полномочия, позволяющие значительно расширить возможности для значимого и чутко проявляющегося экономического развития на местах.

38. Впечатление о связи между экономическим развитием и весомостью субнационального управления в той или иной стране можно вполне составить путем простого сравнения данных о том, какова доля субнациональных расходов в общегосударственном бюджете, с уровнем экономического развития этой страны. В экономически высокоразвитых странах Западной Европы и Северной Америки и Японии свыше 40 (вплоть до 50–60) процентов всех государственных расходов приходится на субнациональный уровень, тогда как в экономически менее развитых регионах мира эта цифра составляет от 3 до 30 процентов. Данные, полученные из Института Всемирного банка, дополнительно иллюстрируют важность крепкой ресурсной базы для субнациональных органов государственной власти. В Северной Америке и Европе 57 процентов всех рабочих мест в государственном секторе приходится на субнациональный уровень, тогда как в Африке этот показатель составляет 6 процентов, в Латинской

Америке — 21 и в Азии — 37. Таким образом, и по объему государственных расходов, и по численности государственных служащих существует сильная корреляция между тем, какая доля этих показателей приходится на субнациональный уровень, и развитостью национальной экономики.

39. Описанная выше связь понятна. Потенциал местных органов власти, включая способность изыскивать доходы и наличие полномочий на принятие соответствующего местного законодательства, критически значим для успешного местного экономического развития. Внедрение надлежащей правовой базы и необходимой физической инфраструктуры — это непереносимое условие экономической производительности. При отсутствии такого потенциала местные предприниматели зачастую оказываются не в состоянии развернуть весьма нужную новую экономическую активность, которая будет, вероятно, иметь немалое значение для успешного достижения целей в области устойчивого развития.

Важное значение имеют крепкие управленческие возможности и информационные системы

40. Какого-то единого оптимального способа выстроить структуру государственного управления не существует. Между странами нередко наблюдаются сильные различия в том, что касается структурного оформления национальных и субнациональных властей, а также услуг, предоставляемых на общенациональном, региональном, местном или низовом уровне. Многие экономически высокоразвитые страны склонны делегировать на региональный или местный уровень оказание образовательных и здравоохранительных услуг, но даже в этих областях есть много различий. Структурирование национальных и субнациональных органов власти и решение вопроса о том, какие услуги будут оказываться на каком уровне, определяются обычно неким сочетанием таких факторов, как былая история, спрос граждан, местные традиции, административный потенциал, собственные интересы отдельных организаций и институтов, ощущаемая эффективность и политические договоренности. При этом принимаемые решения почти никогда не остаются незыблемыми. Распределение ролей и обязанностей между центральными и местными органами власти часто корректируется.

41. Притом что какого-то наилучшего структурного рецепта для национальных правительств не существует, управленческий потенциал почти всех правительств можно значительно усовершенствовать. Это касается как развивающихся, так и развитых стран. В некоторых случаях и на уровне общенационального правительства, и на уровне субнациональных органов власти ощущается нехватка надлежаще обученного персонала. Кроме того, правительства могут проявлять медлительность в генерировании той информации, которая нужна гражданам для эффективного реагирования на непростые вопросы современной государственной жизни. Внедрение критически необходимых систем измерения результативности и управления качеством может происходить не совсем адекватно, и во многих странах могут оказаться непродуманными (как на национальном, так и на субнациональном уровне) базовые управленческие процессы, в том числе определяющие кадровую, бюджетную и учетную практику. Эффективное внедрение таких систем имеет критическую значи-

мость для поддержания у общественности доверия к правительству и веры в него и для эффективного достижения целей в области устойчивого развития.

Укреплять партнерство между местными и центральными органами власти

42. Одним из самых заметных результатов, которые достигнуты благодаря предпринятым за последние несколько десятилетий усилиям по институциональному строительству и упрочению порядка государственного управления, стали, безусловно, рост и появление местного самоуправления в разных точках земного шара. Укреплению местного управления способствовали и активисты низового уровня, и местные лидеры, и общенациональные деятели, и международные организации. Вместе с тем создается впечатление, что за последнее десятилетие верность этому курсу у правительств многих стран ослабела. Это наблюдается в большинстве районов мира и вызывает серьезную озабоченность, тем более с учетом явной важности местных органов власти для достижения целей в области устойчивого развития. Посредством принимаемого ими законодательства и проводимой ими фискальной политики центральные органы государственной власти в значительной степени формируют ту среду, в которой действуют местные органы власти, и могут как поддерживать их способность к эффективному функционированию, так и сдерживать ее.

43. Для достижения целей в области устойчивого развития требуется, чтобы общенациональные государственные деятели и учреждения оказывали надежную поддержку местным органам власти. Такая поддержка может быть облечена в форму принятия стимулирующего и иного законодательства, которое наделяет субнациональные органы власти способностью действовать автономно и предоставлять услуги, необходимые для эффективного достижения этих целей. Финансовых ресурсов, необходимых для выполнения делегированных задач по предоставлению таких услуг, нередко не хватает. В странах, где была проделана работа по децентрализации, часто оказывается так, что правительство продолжает плотно регулировать деятельность местных властей и сдерживать их способность изыскивать поступления, необходимые для финансирования местных услуг.

44. Опыт достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, подсказывает, что даже самые заботливые национальные правительства не смогут адекватно обеспечить полное достижение целей в области устойчивого развития, если будут действовать в одиночку. На местном уровне должен существовать значительный спрос на эффективные децентрализованные системы государственного управления и должно уделяться значительное внимание их развитию и поддержанию. При этом центральные правительства могут неохотно идти на то, чтобы уступать этим системам ресурсы или освобождать их от своего контроля. На практике необходимость поощрять децентрализацию, укреплять потенциал местных органов власти и содействовать вовлеченности граждан может закрепиться только тогда, когда местное сообщество настойчиво выступает за проведение таких реформ.

45. Критически важно, чтобы должностные лица на всех уровнях государственного управления и представители гражданского общества были настроены сообща работать над созданием надлежащих институциональных механизмов для достижения целей в области устойчивого развития. Особенно необхо-

димо, чтобы деятели как местного, так и общенационального уровня признавали, что усиление разных уровней государственного управления — это не игра с нулевой суммой (в том смысле, что если один такой уровень усиливается, то другой неизбежно ослабевает). Многие из опыта современности, особенно в странах с наиболее высокоразвитыми государственными институтами, свидетельствуют об обратном. Когда один уровень государственной власти институционально усиливается и становится более компетентным, это побуждает и другие такие уровни следовать их примеру.

Выстраивать коалиции с гражданским обществом и частным сектором

46. Одним из важных элементов, определяющих прогресс и благосостояние всех стран, особенно промышленно развитых, является частный сектор. Последнее десятилетие было отмечено событием, значимым для тех, кого волнуют судьбы демократии, — появлением организаций гражданского общества и ростом активности людей на низовом уровне. Проводя собственную, независимую деятельность и все чаще проявляя способность влиять на другие институты, частный сектор и его представители уже давно играют важную роль в определении того, какую политику проводят общенациональные и местные органы власти и какие действия ими осуществляются. За последние годы это стало удаваться и организациям гражданского общества.

47. Важно также иметь в виду, что органы государственной власти как общенационального, так и местного уровня могут окружить частный сектор и гражданское общество такой обстановкой, которая дружелюбна по отношению к ним и способствует их росту, или же такой, которая препятствует их прогрессу. Посредством защиты таких прав, как свобода слова, объединений и печати, и посредством конкретных законодательных мер разного профиля, включая налогообложение, финансовую поддержку и регулятивную деятельность, государственная власть может глубоко влиять на способность институтов гражданского общества и частного сектора развиваться и процветать, тем самым существенно влияя на их способность содействовать максимально эффективному достижению целей в области устойчивого развития.

48. Принципиально важно, чтобы как национальные, так и субнациональные органы власти работали в партнерстве с частным сектором и организациями гражданского общества над изучением наиболее эффективных способов предоставления услуг гражданам из состава того или иного сообщества. В некоторых случаях более эффективным инструментом предоставления каких-то услуг, необходимых для достижения целей в области устойчивого развития, могут оказываться организации гражданского общества. Иногда большую важность может приобретать потенциал частного сектора. Однако не меньшим императивом является признание органами государственной власти того, что в конечном счете именно они несут главную ответственность за достижение названных целей и за построение благого общества в результате их достижения. Значит, государство не должно снимать с себя ответственность за оказание необходимых услуг своим гражданам, уповая на то, что эти услуги могут быть предоставлены либо частным сектором, либо организациями гражданского общества. Роль государства особенно важна, когда максимально эффективное предоставление услуг требует вовлеченности всех звеньев государственной власти.

Признавать сложность и хрупкость реформационных процессов

49. Процесс реформирования политики и осуществления программ сложен и труден. Приходится лавировать между множеством вполне устоявшихся групп, у которых свои интересы и у которых сильны потребность и/или желание сохранить существующую политику и практику. Такие группы будут иногда противиться попыткам добиться перемен, особенно систематических реформ. В странах, переживающих переходный период, и развивающихся странах проблема институционализации реформ может еще более усложняться, если институты государственной власти слишком слабы. Нередки и такие случаи, когда осуществление реформ наталкивается на весьма сильное стремление вернуться к прошлым порядкам и устоям.

50. Процесс институциональных преобразований и/или реформ может дополнительно осложняться вероятностью того, что многие из внешних организаций, которые поддерживают и поощряют такие усилия в стране, подходят к этим вопросам с краткосрочных позиций. Ключевые защитники и сторонники реформ могут покинуть сцену слишком рано, давая желающим ослабить или устранить воздействие реформ возможность добиться своего почти или вовсе без сопротивления. В других случаях экономическая или политическая конъюнктура может оказаться неподконтрольной участникам какого-либо реформационного процесса и осложнить и подорвать реформационные начинания. Поэтому принципиально важно, чтобы деятели национального и субнационального уровней, вовлеченные в процесс выстраивания и/или реформирования институтов государственной власти в интересах эффективной реализации целей в области устойчивого развития и достижения социального прогресса, признавали, что такие усилия часто требуют большого терпения и долгосрочного настроя. Успехи придут, но могут быть и разочарования. Все же уроки истории ясно указывают на то, что при настойчивости усилий и верном настрое можно добиться значительного прогресса там и тогда, где и когда это нужно.

III. Выводы

51. В настоящей работе дан краткий обзор хода достижения целей в области устойчивого развития на примере четырех стран. После этого обзора представлены 10 рекомендаций для укрепления государственных институтов, чья действенность насущно необходима для успешного осуществления названных целей. В исследованных примерах наиболее активная работа над достижением этих целей была до сих пор сосредоточена на начальных этапах, посвященных формулированию политики. До принятия указанных целей у всех четырех стран имелись стратегии национального развития и/или стратегии устойчивого развития. Германия предприняла шаги к пересмотру своей национальной стратегии устойчивого развития и конкретному разбору каждой из целей. В Индонезии, Мексике и Южной Африке цели и задачи стратегий национального развития в основном сопоставимы с целями в области устойчивого развития и созвучны им. Чтобы устранить возможные нестыковки между планами национального развития и целями в области устойчивого развития, страны, возможно, пожелают подвергнуть свои стратегии национального развития обзору и пересмотру с учетом этих целей. Успешному осуществлению Повестки дня в

области устойчивого развития на период до 2030 года будет способствовать выработка такой политики, которая согласуется с индивидуальными целями и принимает в расчет национальную специфику.

52. В каждом из представленных примеров политика устойчивого развития отмечается высокой степенью преемственности. Германия выстроила за последние 20 лет институциональную инфраструктуру для выработки и реализации стратегий устойчивого развития. Она использовала эту структуру для составления пересмотренной национальной стратегии устойчивого развития, проследив при этом за ее привязкой к новому комплексу целей, т.е. к целям в области устойчивого развития. Эта структура будет использоваться и для осуществления пересмотренной стратегии. У остальных трех стран (Индонезия, Мексика и Южная Африка) были в разной степени разработаны структуры и процедуры для достижения предыдущего комплекса целей, т.е. целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и эти структуры будут полезны для достижения нового комплекса целей. Таким образом, опыт работы над предыдущим комплексом целей помог странам выяснить, что срабатывает в их национальном контексте и как улучшить формулирование и осуществление политики в дальнейшем. Еще одним подспорьем в достижении нового комплекса целей станут институциональные структуры, созданные для достижения, отслеживания и оценки прогресса в деле устойчивого развития в целом, и меры по вовлечению общественности, внедрившиеся во время работы над предыдущим комплексом целей. Воспользовавшись предыдущим опытом, страны могут значительно сократить объем новых административных ресурсов, необходимых для достижения целей из нового комплекса.

53. В прошлом удалось также заручиться участием различных негосударственных сторон, и оно поможет формулировать более обдуманные решения и добиваться от населения столь необходимой причастности к работе над достижением целей в области устойчивого развития. Германия вынесла проект своей пересмотренной стратегии на публичное обсуждение гражданами. Южная Африка, особенно на ранних стадиях определения национальной политики устойчивого развития, использовала ряд платформ, призванных вовлечь в этот процесс общественность. Совсем недавно, на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию в 2016 году, Мексика указала, что настроена создавать механизмы общественного участия и что осуществление Плана национального развития будет происходить с учетом работы этих механизмов. Во всех четырех странах какие-то механизмы общественного участия уже существуют, но в каждой из них эти механизмы можно усилить. Это можно сказать почти про все страны, работающие над достижением целей в области устойчивого развития, и прежде всего про те страны, где голоса граждан зачастую не слышны из-за коррумпированности государственных чиновников или репрессивности элит, особенно на местном уровне.

54. Действующие национальные стратегии устойчивого развития должны задумываться как живые документы. Поскольку работа над достижением целей в области устойчивого развития будет вестись на протяжении 15 лет, абсолютно необходимо, чтобы правительства постоянно оценивали свои успехи на этом пути, прибегая к мониторингу и анализу с опорой на измеримые показатели. Благодаря отслеживанию прогресса налаживается процесс обучения, позволяющий правительствам уточнять свои установочные стратегии в привязке к их

практическому воплощению по мере того, как эти стратегии эволюционируют с учетом национальной специфики.

55. Одной из главных проблем, возникающих перед всеми странами в деле достижения целей в области устойчивого развития, является локализация целей и задач. В случае предыдущего комплекса целей (цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия) нередкой была ситуация, когда местные органы власти не имели почти или вовсе никакого представления об этих целях и были поэтому не в состоянии поразмыслить над тем, как согласовать свои приоритеты в соответствующих областях с национальными приоритетами. Следствием этого становилась их неспособность эффективно мобилизовать необходимые ресурсы или добиваться такой корректировки общенациональной государственной политики, при которой обеспечивались бы максимальные возможности для успешного достижения целей из этого комплекса. Вообще говоря, разница в потенциалах субнациональных органов власти и в распределении государственных обязанностей и услуг между национальными и субнациональными властями — это проблема, решить которую очень нелегко. В Германии государственные обязанности четко распределены между разными уровнями государственной власти. Это не всегда можно сказать про Индонезию, Мексику и Южную Африку, да и про многие другие страны.

56. В каждой из стран, исследованных для настоящей работы, существует значительная неопределенность по поводу распределения обязанностей между общенациональными, региональными и местными органами власти. Например, в Южной Африке не всегда ясно, какие услуги относятся к ведению провинциальных или муниципальных властей. Это может затруднить достижение целей в области устойчивого развития, поскольку (как показал недавний опыт работы над целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия) неперенным условием успеха является ощущение на местном уровне ответственности за их реализацию. Помехой достижению целей в области устойчивого развития может стать и разница в потенциалах между местными органами власти. Так, во многих странах существует сильная региональная и локальная дифференциация по уровню экономического развития, особенно между городом и селом. Центральные правительства должны выделять ресурсы на наращивание потенциала государственных ведомств как общенационального, так и местного уровня, чтобы помогать им в достижении названных целей. Самое главное: для достижения этих целей органы государственной власти всех уровней должны и впредь напрямую работать с некоммерческими, негосударственными секторами и с частным сектором.

57. Наконец, как отмечалось в начале настоящей работы и как наглядно иллюстрируется опытом достижения предыдущего комплекса целей, реализация нового комплекса целей потребует мобилизации весьма значительных объемов как финансовых, так и людских ресурсов, равно как и опоры на существующие, а в некоторых случаях и на заново создаваемые государственные институты. Любые усилия по мобилизации таких ресурсов, которые необходимы для достижения целей в области устойчивого развития, будут требовать крепкого руководящего начала и решительного настроя. Руководство страны обязано привлечь ведущие фигуры из ее органов государственной власти, как национальных, так и субнациональных, но останавливаться на этом ему нельзя. Оно должно привлечь самый широкий контингент, представляющий всю страну в

целом, включая ее частный и неправительственный сектора, равно как и огромную массу ее граждан. Один из важнейших уроков работы над целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, состоит в следующем: удалось сильно продвинуться в их достижении, а тем самым — в построении благих обществ, однако в конечном счете страны должны были проявить более сильный настрой и вовлеченность. Такой настрой должен проявиться в крупных инициативах, позволяющих сделать цели в области устойчивого развития и ориентиры, которые за ними стоят, гораздо лучше известными людям во всем мире. Важно начать такие усилия немедленно и отвести им гораздо более заметное место в работе над тем, чтобы Повестка дня на период до 2030 года и преимущества, которые принесет ее осуществление, воплотились в жизнь для всего населения планеты.
