



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
26 January 2017
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Шестнадцатая сессия

Нью-Йорк, 24–28 апреля 2017 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня*

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

**Понимание нужд местных органов власти и общин
и оказание им поддержки и наделение их необходимыми
средствами для осуществления целей в области
устойчивого развития**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Наджатом Зарруком в сотрудничестве с Жан-Пьером Элонгом Мбасси из организации «Объединенные города и местные органы самоуправления Африки». Содержащиеся в этом документе замечания и выраженные в нем мнения принадлежат авторам и не отражают какого бы то ни было мнения Организации Объединенных Наций.

* E/C.16/2017/1.



Понимание нужд местных органов управления и общин и оказание им поддержки и наделение их необходимыми средствами для осуществления целей в области устойчивого развития

Резюме

Во всех странах органы местного управления больше не занимаются одним только обслуживанием населения — сегодня они представляют собой сложные механизмы, которые могут занимать центральное место во взаимозависимом мире. Их участие в осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи) имеет решающее значение. Все обязательства, закрепленные в Повестке дня на период до 2030 года, Парижском соглашении Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Новой программе развития городов, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III), например обязательства, касающиеся ликвидации нищеты и голода, обеспечения доступа к основным услугам, искоренения неравенства, построения мирных и открытых для всех обществ, защиты прав человека и достижения гендерного равенства, тесно связаны с вопросами, которыми субнациональные власти занимаются повседневно. И без того непростая задача, встающая перед местными властями, осложняется тем, что цели в области устойчивого развития, несмотря на их универсальный характер, не являются императивными. Власти каждой конкретной страны и каждого муниципального и районного образования в ее составе должны исследовать собственные нужды и приоритеты относительно целей в области устойчивого развития и с учетом государственных задач в области устойчивого развития.

Авторы этого документа напоминают, что в процессах развития на местах продолжают возникать многочисленные препятствия, многоаспектные проблемы и трудности. Некоторые из них носят структурный характер, другие — циклический, тогда как третьи — это новые и формирующиеся проблемы, с которыми будет необходимо считаться. К ним относятся проблемы межуровневых отношений, обусловленные особенностями исторического развития и различиями в признании и понимании ценности децентрализации и формирования организационных структур и механизмов для распределения полномочий, представительства и участия и совместного использования ресурсов. Обязательным условием является наличие необходимых квалифицированных кадров и уделение внимания наращиванию потенциала на местах, поскольку именно на этом уровне предопределяется успех децентрализации. К этому можно добавить необходимость укрепления институтов демократии и благого государственного управления на местах и преодоления серьезных вызовов, порождаемых урбанизацией.

В конце доклада приводятся несколько рекомендаций, которые авторы предлагают к рассмотрению в контексте реализации глобальных обязательств на местном уровне. Предложенные экспертом меры включают постепенный переход к модели более компактного и более стратегически ориентированного государственного аппарата, содействие локализации целей в области устойчивого развития, четкое разграничение функций и обязанностей всех участников, предоставление местным властям надлежащего доступа к ресурсам и укрепление их управленческого потенциала и обеспечение большей согласованности инициатив в поддержку осуществления целей в области устойчивого развития на местах.

[Подлинный текст на французском языке]

I. Децентрализация и развитие местного самоуправления: политико-управленческие решения принципиальной важности для успешного осуществления целей в области устойчивого развития

1. Поскольку развитие всегда происходит на местах, децентрализация как вариант и форма организации местного управления имеет огромное значение, особенно в современном глобальном контексте. Понятие децентрализации охватывает многочисленные и разнообразные исторические, социологические, этнические, культурные, политические, институциональные, правовые, территориальные, семантические, административные и управленческие реалии, которые формируют и предопределяют как политико-институциональный климат, так и решения, принимаемые государствами. Но во многих странах — ввиду особенностей их демократического устройства, имеющихся в их распоряжении инструментов государственного управления и проводимой ими государственной политики — одним из важнейших политических и административных факторов динамики развития является децентрализация в системе местного самоуправления.

2. Практически уже повсюду местные власти больше не являются простыми поставщиками услуг. Сегодня они представляют собой весьма сложные механизмы, способные играть центральную роль во взаимозависимом мире. Большинство проблем современного мира проявляются в первую очередь в пределах небольших общин или отдельных участков территории той или иной страны. Глобальные экономические, политические и культурные процессы приобретают местный характер и оказывают все более сильное воздействие на положение на местах. На местном уровне не только удовлетворяются потребности, но и формируются социально-территориальные общности и связи между демократией и развитием.

3. Тем не менее мы сразу должны признать, что государства-члены не обязательно благосклонны к идее децентрализованного управления или местного и районного самоуправления. Поскольку местное самоуправление и децентрализованное управление — это не одно и то же, мы видим, что есть государства, где власть децентрализована и имеются сильные органы местного и районного самоуправления, тогда как для других государств характерна высокая степень централизации власти и отсутствие местного или районного самоуправления. Но и в том, и в другом случае вопросы, касающиеся местных интересов, проблем, потребностей, возможностей и ресурсов, подлежат рассмотрению, обсуждению и согласованию механизмами местного управления. Для обеспечения устойчивого развития на местном уровне всякая децентрализация, направленная на улучшение и усиление местного самоуправления, должна предполагать создание условий, которые бы благоприятствовали, содействовали и способствовали наделению местных и районных властей необходимой легитимностью, с тем чтобы они могли действовать в атмосфере доверия, обладать реальной местной автономией и быть полноправными участниками процессов

государственного управления на местах, в духе тесного сотрудничества с центральным государственным аппаратом и другими участниками и заинтересованными сторонами. Тогда местные и районные власти будут способны реагировать на чаяния и нужды граждан и сообществ и справляться с трудностями и ограничений, с которыми они сталкиваются.

4. Кроме того, хотя цели в области устойчивого развития носят универсальный характер, они лишены обязывающей силы и предусматривают учет особенностей каждой страны. Каждая страна и каждый орган местного или районного управления в ее составе должны изучить свои потребности и приоритеты применительно к каждой из 17 целей и к каждой из 169 связанных с ними задач, скорректировать эти задачи с учетом своего положения и выработать национальные программы развития, включив в них соответствующие цели. Например, какой вклад в сохранение океанов может внести орган местного управления в составе страны без выхода к морю, для которой приоритетом является включение этой цели в свою программу развития? Какую иную роль могут играть органы местного и районного управления в странах, которые находятся в постконфликтных ситуациях и чей государственный аппарат нуждается в полном восстановлении? Как должны распределяться полномочия и ресурсы в странах, находящихся в ситуации демократического перехода?

5. Вместе с тем осуществление большинства целей в области устойчивого развития и связанных с ними задач по-прежнему зависит от наличия органов местного и районного управления, способных эффективно и справедливо оказывать населению основные услуги на местном уровне в таких областях, как образование, здравоохранение, водоснабжение и санитария, охрана общественного порядка или создание благоприятного и привлекательного климата для местного экономического развития, в частности для развития микро-, малых и средних предприятий и содействия их интеграции в формальный сектор (цель 8). Мы знаем страны, в частности в Европе, Латинской Америке, Азии и Африке, где органы местного и районного управления играют в этой сфере ключевую роль, что еще раз подтверждает важность их вклада в реализацию целей в области устойчивого развития.

6. Следовательно, и международное сообщество, и государства-члены и другие субъекты и заинтересованные стороны должны понимать потребности органов местного и районного управления и общинного управления, чтобы иметь возможность оказывать им поддержку, делать их более самостоятельными, оснащать их необходимыми средствами и преобразовывать их таким образом, чтобы они могли вносить свой вклад в усилия каждого государства — члена Организации Объединенных Наций, направленные на успешное осуществление целей в области устойчивого развития. В настоящем документе делается попытка предложить некоторые пути решения этих разнообразных проблем.

II. Внешние ограничения и многогранные вызовы

7. В современном мире, как отмечается в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, на пути устойчивого развития стоят огромные проблемы. Процессы децентрализации и местного самоуправления

как составляющие процесса местного развития по-прежнему сталкиваются с многочисленными препятствиями и многоаспектными вызовами и ограничениями, которые необходимо устранить, чтобы избежать повторения трудностей, не позволивших в полной мере реализовать цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и чтобы содействовать эффективному, результативному и своевременному осуществлению целей в области устойчивого развития. Некоторые из этих вызовов структурные, другие — носят скорее циклический характер, третьи — представляют собой новые и формирующиеся вызовы, с которыми также придется считаться.

Проблемы в отношениях между центральной властью и органами местного и районного самоуправления

8. В большинстве государств-членов, помимо вопросов нормативного регулирования и организации выборов, в отношениях между центром и местными и районными властями возникают и другие вопросы, обусловленные различиями в таких аспектах, как историческое развитие и развитие человеческого и социального капитала; видение, признание, понимание, восприятие, поддержка и оценка этих процессов; территориальное устройство, его стройность и устойчивость, надлежащий баланс между различными уровнями представительства государства и населения; конституционные гарантии, подтверждение принципов и их претворение в жизнь; правовая база; порядок назначения и выборы на должности в местные и районные органы; распределение и целенаправленное укрепление кадрового потенциала как обязательное условие успеха, эффективности и результативности децентрализации; совместное использование и распределение ресурсов всех видов, в том числе по линии официальной помощи в целях развития и международного сотрудничества; взаимодействие с представителями государства на субнациональном уровне; наличие структурированного институционального диалога между субъектами и уровнями управления; порядок проведения проверок, мониторинга, оценки и анализа показателей работы; и поддержка усилий, направленных на поощрение благого управления на местном и районном уровнях.

9. Построение сильного, сплоченного и жизнеспособного государства предполагает построение государства в стране, которая одновременно едина и многообразна. Децентрализация, соответственно, означает глубокую и полную трансформацию государства, его власти и влияния и его демографической и территориальной политики. В этой связи можно сослаться на опыт децентрализации в Марокко, а также путь, пройденный этой страной со времени обретения ею независимости, и проводимую ею сегодня политику перспективной регионализации в соответствии с Конституцией 2011 года.

Проблемы становления демократии, институтов и благого управления на местах

10. Принимая во внимание особенности ситуации в каждой отдельной стране, следует выделить еще одну группу проблем, сдерживающих децентрализацию. В этом случае речь идет о собственных проблемах местного и район-

ного управления, как-то природа руководства и кто за ним стоит; наличие четкой концепции и механизмов стратегического планирования развития территорий, уровень развития культуры участия граждан и подлинной демократии, основанной на участии; способность адаптироваться к многоуровневой и многосторонней системе управления; комплексный учет принципов благого управления и вопросов многообразия, гендерной проблематики, интересов инвалидов и меньшинств, а также рисков и потенциала противодействия; роль информационно-коммуникационных технологий; структура, организация, управление и функционирование местной администрации в том, что касается учреждений, служб, систем, структур, механизмов и процедур, поведения, практики и отношений, внутриорганизационных и внешних связей; и роль партнерства, сотрудничества и сетевого взаимодействия в местных стратегиях развития и в системе местного управления.

11. Среди острейших проблем, с которыми сталкиваются органы местного и районного управления, особенно в развивающихся странах и странах Африки, следует особо отметить слабость и ограниченные возможности местных органов государственного управления, недостатки и неэффективное управление на уровне учреждений и местных структур, недостатки функционирования коммунальных служб или даже их полное отсутствие, а также проблемы распределения и состояния человеческого капитала, от развития которого может зависеть реализация провозглашенных целей, создание инфраструктуры и превращение стратегий и политических заявлений местных выборных органов в конкретные действия в целях развития.

Воздействие децентрализации и местного самоуправления на планирование землепользования, условия жизни населения и динамику устойчивого развития

12. Осуществление, сопровождение и поддержка процессов децентрализации и местного управления по определению является сложной, рискованной и весьма дорогостоящей политической задачей. Крепкая местная администрация должна рассматриваться в качестве одного из ключевых элементов стабильности в стране и устойчивого социального развития и признаваться в качестве таковой всеми органами государственной власти без исключения. Однако реформы, связанные с децентрализацией, во многих случаях остаются в исключительном ведении центральных властей, которые удерживают децентрализованные субъекты под своей опекой, создавая тем самым видимость децентрализации, которая проявляется только на бумаге и в контексте выборов, процедур и жесткого контроля и сводится к простому переносу на национальную почву зарубежных моделей, зачастую с привлечением внешней технической помощи и без учета местных реалий, без всеохватных консультаций с участием всех заинтересованных сторон, без сохранения преемственности политики и без какой бы то ни было отдачи.

13. Критерием для оценки эффективности государственной политики устойчивой децентрализации является ее воздействие, причем не только на процессы развития в масштабе всей страны и отдельных территорий в области благоустройства, инфраструктуры, оборудования и услуг, конкурентоспособности и

привлекательности, но и на процесс устойчивого развития. «Результативность» децентрализации как элемент успеха местного самоуправления должна быть неотъемлемой составляющей проводимой государством политики децентрализации, подвергаться обзору с точки зрения эффективности, действенности и отдачи и, как всякие государственные инициативы, осуществляемые силами государства и за счет бюджетных средств, регулярно подвергаться оценке.

14. Несмотря на эти трудности институционального и функционального характера и невзирая на потрясения последних лет, конфликты и масштабные перемещения населения, следует отметить значительный прогресс, достигнутый в области децентрализации и развития местного самоуправления во всем мире, и наличие множества передовых практических методов, которые заслуживают изучения и распространения. Например, в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития на местные и районные власти приходится порядка трети государственных расходов и примерно 70 процентов государственных инвестиций¹. На африканском континенте, где эти процессы рассматриваются как политический выбор в поддержку демократизации и стимулирования развития городов и территорий, наблюдается формирование весьма благоприятных условий для укоренения децентрализации в политической жизни, о чем свидетельствуют заметные успехи и многообещающие тенденции².

Вызовы стремительной урбанизации

15. Как явление общемирового значения урбанизация сегодня представляет собой наиболее серьезный вызов как для центральных властей, так и для органов местного и районного управления и других участников процессов развития. Это обусловлено, в частности, демографическими сдвигами и изменениями в структуре населения, переменами в обществе, изменением климата, экономическим и научно-техническим прогрессом, миграционными потоками и последствиями и воздействием кризисов и конфликтов.

16. С 2014 года доля мирового населения, проживающего в городах, составляет 54,1 процента по сравнению с 30 процентами в 1950-х годах. Согласно прогнозам, к 2030 году этот показатель достигнет 60 процентов, а к 2050 году 66 процентов. Мы имеем дело с общемировым процессом, который несет огромные преимущества и возможности. Вместе с тем эта модель имеет серьезные последствия для состояния окружающей среды и для социального развития. Конечно, в первую очередь реагировать на эти процессы призваны государства, но в реальности на передовой оказываются именно органы местного и

¹ Департамент по экономическим и социальным вопросам, “Sharing responsibilities and resources among levels of government: localizing the Sustainable Development Goals” («Разделение ответственности и ресурсов между уровнями управления: локализация целей в области устойчивого развития»), документ заседающих органов, подготовленный Полом Смоуком и Хамишем Никсоном для рассмотрения на пятнадцатой сессии Комитета экспертов по государственному управлению, 2016 год. Имеется на веб-сайте: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95873.pdf>.

² Cités et gouvernements locaux unis, La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, chapitre sur l’Afrique (2008). Имеется на: www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/02_africa_fr.pdf.

районного управления, ежедневно находящиеся в прямом контакте с гражданами, общинами, деловыми кругами, представителями меньшинств и беженцами. В результате урбанизации местные власти сталкиваются с многоаспектными проблемами, о существовании которых они порою даже не подозревают или для решения которых они зачастую не располагают необходимыми средствами и потенциалом.

17. Во многих городах развивающихся стран, особенно в Африке, стремительная урбанизация оборачивается разрастанием трущоб и жилья, не соответствующего санитарным требованиям, что заставляет муниципалитеты действовать и взаимодействовать сразу на нескольких уровнях: разрабатывать стратегические планы городского планирования в области благоустройства, коммунального обслуживания и городской мобильности, рационализировать городское хозяйство, сдерживать рост трущоб, работать с обитателями существующих трущоб в целях улучшения их жизненных условий и оказания им минимального набора базовых услуг. И это лишь несколько примеров³. По сути исход борьбы за устойчивое развитие, будь то победа или поражение, будет решаться в городах⁴.

III. Участие и ответственность органов местного и районного управления в глобальных программах

Поощрение открытого и основанного на широком участии подхода на всех уровнях и между всеми заинтересованными сторонами и субъектами

18. 25 сентября 2015 года государства — члены Организации Объединенных Наций приняли 17 целей в области устойчивого развития, образующих повестку дня в области развития на период после 2015 года, для успешной реализации которой на местном уровне потребуются полная и непоколебимая приверженность со стороны органов местного управления.

19. Следует помнить, что органы местного и районного управления не были по-настоящему вовлечены в процессы согласования и осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, хотя многие области, затрагиваемые этими целями, на самом деле относились к компетенции местных властей. Отсутствие на местном уровне чувства ответственности за достижение этих целей и недостаточность ресурсов для их осуществления были отнесены к числу наиболее серьезных недостатков предыдущей повестки.

³ Cités et gouvernements locaux unis, « Objectifs de développement durable : ce que les gouvernements locaux doivent savoir » (2015). Имеется на: https://www.uclg.org/sites/default/files/les_odd_ce_que_les_gouvernements_locaux_doivent_savoir.pdf.

⁴ Организация Объединенных Наций, доклад Группы видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года «Новое глобальное партнерство: искоренение бедности и преобразование экономик посредством устойчивого развития» (2013 год).

20. В ходе разработки новой программы были учтены уроки, извлеченные из этого опыта, были приняты во внимание новейшие тенденции и изменения, произошедшие разных странах, в том числе в развитии демократии и местного самоуправления, и при активном содействии и участии сетевых объединений органов местного и районного управления были проведены беспрецедентно широкие по составу участников и всеобъемлющие международные консультации и совещания, на основе которых были сформулированы, согласованы и утверждены новые цели. Такой всеохватный и универсальный подход обеспечил грандиозную победу для всех заинтересованных сторон и нашел отражение в новом девизе: «Никто не должен остаться без внимания». Внедрение этого подхода стало возможным благодаря ряду инициатив в поддержку вовлечения органов местного и районного управления в подготовительные и переговорные процессы. Одной из таких инициатив стало создание Глобальной целевой группы местных и региональных органов власти по повестке дня в области развития на период после 2015 года в связи с конференцией Хабитат III. Группа сыграла решающую роль в деле мобилизации, информирования и повышения осведомленности органов местного и районного управления, их объединений и городских общин в целях привлечения их к участию в формулировании целей в области устойчивого развития. В результате был обеспечен не только комплексный учет местной проблематики и интересов местных субъектов в положениях Повестки дня в области устойчивого развития, но и принятие цели 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов», участие органов местного и районного управления в проекте адаптации целей в области устойчивого развития к местным условиям и привлечение внимание всего мира к проблемам городов в ходе проведения всемирных конференций 2015 и 2016 годов. Кроме того, члены организации «Объединенные города и местные органы самоуправления» заявили о намерении активно участвовать в работе нового глобального партнерства, объединяющего международные организации, национальные правительства, местные и районные власти, гражданское общество и частный сектор, и использовать международные платформы для поддержки местных инициатив как двигателя развития.

Все цели в области устойчивого развития носят местный характер

Цели в области устойчивого развития

21. Обновленное глобальное партнерство предполагает всестороннее, ответственное и полноправное участие органов местного и районного управления в этом новом всеохватном глобальном процессе в тесном сотрудничестве с правительствами государств-членов и во взаимодействии с другими субъектами и заинтересованными сторонами. В силу их роли, полномочий, сферы компетенции и близких связей с гражданами, общинами и деловыми кругами органы местного и районного управления входят в число ключевых игроков. Они в значительной мере вовлечены в осуществление всех 17 целей в области устойчивого развития и связанных с ними 169 задач, включая цели ликвидации нищеты и голода во всем мире, обеспечения доступа к основным услугам, ликвидации неравенства, построения миролюбивого и открытого общества, защиты

прав человека, гендерного равенства и обеспечения всеобщего мира и процветания.

22. Цель 11 в области устойчивого развития — это единственная цель Повестки дня, предусматривающая субнациональный подход, что является беспрецедентным шагом на пути признания роли органов местного и районного управления в осуществлении этой программы. Местные и районные администрации участвуют в решении всего комплекса поставленных в ней задач. К ним относятся: стратегическое планирование, основанное на широком участии, развитие прочных связей между городами, пригородами и сельскими районами, жилищное обеспечение, управление общественным транспортом, защита и сохранение всемирного культурного и природного наследия, решение проблем в связи с изменением климата и стихийными бедствиями, создание зеленых зон и безопасных общественных мест и строительство экологически устойчивых и прочных зданий с использованием местных материалов.

23. Как государственные учреждения они участвуют также в усилиях, направленных на достижение цели 16, предусматривающей ликвидацию всех форм насилия, особенно в городах, сокращение масштабов коррупции и искоренение неэтичных видов практики, создание эффективных, подотчетных и транспарентных институтов, обеспечение оперативности, открытости и всеохватности процессов принятия решений на основе широкого участия и представленности, обеспечение доступа общественности к информации и защиту основных свобод.

Новая программа развития городов

24. Вместе с органами управления других уровней и другими заинтересованными сторонами органы местного и районного управления активно участвуют в осуществлении всего комплекса мер, предусмотренных Новой программой развития городов — итогового документа Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III). Некоторые национальные и местные органы управления даже включили в свое законодательство, политические декларации и хартии положения, устанавливающие «право на город». В результате формируется новая концепция развития открытых городов, призванная обеспечить для всех жителей нынешнего и будущих поколений без какой-либо дискриминации возможность проживания в справедливых, безопасных, здоровых, доступных в физическом и финансовом плане, жизнестойких и устойчивых городах.

25. Все положения Новой программы развития городов обращены к органам местного и районного управления, которым отводится роль центров и движущих сил сбалансированного, устойчивого и комплексного городского и территориального развития на всех уровнях. На них возлагается целый ряд функций — от разработки и осуществления всеохватных и эффективных мер городской политики и законодательства в целях устойчивого городского развития на основе транспарентности и подотчетности, коллективного планирования и регулирования, координации, сотрудничества в обеспечении всеобщего доступа к основным услугам и поддержания взаимодействия между всеми заинтересо-

ванными сторонами до осуществления последующей деятельности в связи с программой и обзора хода ее реализации.

Парижское соглашение об изменении климата

26. Органы местного и районного управления и города, находящиеся в наименее защищенном положении, часто оказываются на передовой линии усилий по предотвращению и ликвидации последствий изменения климата и адаптации к ним и по информированию населения, начиная с самых малообеспеченных групп. Поэтому они по достоинству оценили универсальный характер Парижского соглашения об изменении климата, которое закладывает основу для выработки нового режима регулирования деятельности в связи с изменением климата. Они высоко оценили также решительный прогресс, достигнутый принятием этого соглашения в осознании мировым сообществом единства судьбы человечества перед лицом уже наступивших негативных последствий и рисков учащения кризисных климатических явлений и стихийных бедствий, если не будут приняты меры для ограничения прироста температуры на уровне ниже 2°C, а по возможности 1,5°C к 2100 году⁵. Кроме того, они поддержали все обязательства и заявили о своей приверженности их выполнению посредством широкой мобилизации, информационно-просветительской деятельности, обмена информацией о передовой практике, развития партнерских отношений и привлечения ресурсов.

27. Органы местного и районного управления вовлечены в осуществление всех положений Парижского соглашения, в том числе положений, касающихся смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, положений о потерях и убытках, финансировании, развитии и передаче технологии, обеспечении транспарентности политики и поддержки, наращивании потенциала и обеспечении работы механизмов последующего контроля и оценки.

28. Короче говоря, новые глобальные программы самым тесным образом связаны с повседневной деятельностью и проблемами, которыми занимаются органы местного и районного управления. Помимо осуществления местные власти отвечают за формирование политики, выступая в роли проводников перемен и представляя собой тот уровень государственного управления, который располагает наилучшими возможностями для обеспечения увязки глобальных целей с целями местного населения и ситуацией на местах, ведь действительно: «города и территории — это пространства, где живут женщины и мужчины, девочки и мальчики, где они все работают, зарабатывая себе на жизнь, где зарождаются мечты. Там люди сталкиваются с неравенством и нищетой, там оказываются медицинские и образовательные услуги, там же принимаются меры по охране экосистем и должны быть гарантированы права человека»³.

⁵ Декларация Котону, принятая по итогам работы форума выборных должностных лиц органов местного и регионального управления стран Африки, который был проведен в рамках подготовки к двадцать второй сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и был посвящен теме «Города и территории Африки как важнейшие участники осуществления международной программы действий в связи с изменением климата», Котону, Бенин, 8–10 сентября 2016 года.

IV. Основные направления реформ для перехода от согласованных на международном уровне обязательств к реальным действиям и результатам на местах

29. Государственные учреждения по-прежнему играют ключевую роль и выступают гарантом в деле поддержания мира, безопасности, порядка и политической стабильности, защиты общих интересов и формирования условий, благоприятствующих экономическому росту и социальной сплоченности. Вместе с тем государство в классическом политико-институциональном значении не может и более не в состоянии в одиночку выполнять всю работу, принимать все решения, заниматься всеми вопросами планирования, регулирования, финансирования и управления из центра. Кроме того, в государстве, которое во все вмешивается, общество, граждане, общины и деловые круги зачастую попадают в тиски чрезмерного регулирования, постоянно сталкиваясь с всевозможными бюрократическими препонами, поборами и перераспределением ресурсов. Это ограничивает свободы, дух инициативы и предпринимательства и стремление к взаимодействию и участию, что приводит к распространению социального иждивенчества, бездеятельности, зависимости, безразличия и пассивности. Четко оформленная концепция децентрализации появляется там, где есть сильное государство, выполняющее роль центра, который объединяет, консолидирует, координирует, возглавляет, интегрирует, регулирует и оказывает помощь и поддержку. Однако на деле национальное государство как преобладающая система государственного управления все в меньшей степени отвечает современным реалиям, для которых характерно возникновение многосторонних и многоуровневых моделей управления.

30. Хотя международное сообщество и государства-члены постановили, что местным и районным органам власти надлежит играть главную роль в осуществлении вышеупомянутых программ, необходимо понимать, что сами по себе эти обязательства сами собой не материализуются, более того, это потребует усилий долгосрочного характера. Поэтому настоятельно необходимо принимать меры в целях расширения самостоятельности органов местного и районного управления, оказания им поддержки и оснащения их силами и средствами для того, чтобы они смогли стать полноправными партнерами и активными участниками процесса устойчивого развития. Для этого потребуются, как минимум, следующие важнейшие преобразования.

Постепенный переход к концепции малого государства со вспомогательными и стратегическими функциями

31. Создание эффективных, подотчетных и открытых для всех институтов предполагает постепенное смещение в сторону понимания государства как «рулевого» — государства, в котором центральная власть должна делать то, что только она может делать и может делать лучше. Она предоставляет другим свободу для маневра и вмешивается, причем сугубо в субсидиарном порядке, только тогда, когда тот или иной вопрос не может быть наилучшим образом урегулирован на местах усилиями таких сторон и механизмов, как местные и

районные власти или рыночные или общинные организации. Для этого необходима глубокая реорганизация институтов и механизмов осуществления политических, экономических и административных полномочий и функций в рамках управления делами конкретной страны на всех уровнях и при участии всех субъектов и заинтересованных сторон. Поскольку такая реорганизация предполагает активное взаимодействие властей и граждан, ее успех зависит от наличия согласованных рамок, предусматривающих ряд параметров и отвечающих потребностям всех участников и органов управления всех уровней, объединенных общими ценностями, функциями, ответственностью, правами и обязанностями и интересами. Это неизбежно порождает разногласия и споры, особенно в вопросах, касающихся разграничения сферы интересов центра и местных и региональных органов для целей распределения ресурсов. Управление как таковое не сводится исключительно к функции органа управления как института — в нем задействованы все те, кто участвуют в принятии решений и кого эти решения затрагивают. Поэтому государству следует пересмотреть свой стиль управления таким образом, чтобы перенаправить и сконцентрировать свои усилия на следующих основных направлениях:

а) деятельное участие в усилиях международного сообщества в области поощрения мира, стабильности, солидарности и развития во всем мире и содействие этим усилиям;

б) обеспечение и поддержка стабильности, способствующей укреплению доверия в политической и социально-экономической областях и гарантирующей макроэкономическую стабильность как фактор, благоприятствующий и содействующий обеспечению устойчивого развития, социализации и укрепления самостоятельности, в целях постепенной подготовки других субъектов к принятию ими на себя функций управления;

в) проведение обзора пределов полномочий государства в зависимости от видения, сложившихся условий, уровня развития и возможностей, с рассмотрением следующих моделей: i) модель, при которой государство выступает в роли блюстителя порядка, полезной в условиях отсутствия безопасности, в борьбе с терроризмом в ситуации конфликта, а также в постконфликтных ситуациях и в процессах восстановления порядка и доверия; ii) модель, при которой роль государства сводится исключительно к выполнению суверенных функций, что имеет место в федеративных системах; iii) модель социального государства, еще сохраняющая актуальность в некоторых странах, испытывающих проблемы в развитии человеческого потенциала, и призванная обеспечивать социальную сплоченность; и iv) модель, при которой государству отводится минимальная, стратегическая и вспомогательная роль. На практике об институциональном устройстве и избранной модели государственного управления можно судить по составу законодательных и исполнительных органов власти, количеству министерств и ведомств, доле государственных расходов во внутреннем валовом продукте (ВВП) в соотношении с расходами частных лиц и организаций, роли государственного сектора в госаппарате и размеру фонда заработной платы государственных служащих в процентах от ВВП. В контексте целей в области устойчивого развития концепция малого государства подвергается критике, тогда как социальная модель вновь пользуется поддержкой. Следует отметить, что наибольших успехов в повышении уровня жизни добились именно те страны, которые с самого начала отвергли идею минимального

государства. Этот спор возобновился в связи с призывом никого не оставить без внимания, и государствам сегодня следует пересмотреть свои стратегии и механизмы социальной помощи целях повышения эффективности управления, улучшения интеграции, скоординированности и согласованности государственной политики и более эффективного выявления и удовлетворения потребностей конкретных заинтересованных сторон, групп и лиц;

d) проведение масштабных, смелых и долговременных преобразований в государственном секторе в центре и на местах, т.е. целенаправленная перестройка структур и процедур учреждений государственного сектора. Эта реформа будет направлена на то, чтобы заставить их работать лучше и эффективнее и обеспечивать предоставление населению качественных услуг с точки зрения стоимости, адресного характера, адаптируемости, доступа и приближенности и, что самое главное, добиваться результатов, отвечающих потребностям, ожиданиям и приоритетам граждан и общин. Структурные изменения могут принимать форму объединения или разделения тех или иных ведомств, а то и вовсе их полного упразднения; изменения процедурного характера могут включать реорганизацию систем, упрощение или даже отмену тех или иных правил, обновление модели управления людскими ресурсами, использование контрактов при найме работников, выработку стандартов качества, учет показателей результативности в оценке работы, внедрение информационно-коммуникационных технологий и поощрение использования систем электронного управления, наращивание потенциала и повышение квалификации и ответственности политике и развитие капитала;

e) переосмысление и преобразование руководящих органов государственных учреждений всех уровней. От этого зависит способность руководства подавать пример, определять курс, выявлять потребности и приоритеты и, что самое главное, формировать и развивать культуру благого государственного управления в соответствии со стандартами этики и руководствуясь целью 16 в области устойчивого развития;

f) содействие осознанию различными субъектами и представителями властей всех уровней чувства собственной ответственности за осуществление программ в области устойчивого развития и проведение с этой целью информационно-разъяснительной работы и мероприятий по повышению осведомленности, популяризации, упрощению, адаптации и интеграции, обмену информацией и налаживанию контактов и диалога и консультаций с использованием всех имеющихся средств, включая информационно-коммуникационные технологии и социальные сети;

g) подтверждение широких полномочий органов местного и районного управления на развитие своих территорий и обеспечение благополучия граждан и общин наряду с функциями и обязанностями, делегированными им из центра. Это позволит им обрести влияние, самостоятельность, легитимность и средства, необходимые для выработки стратегий развития в полном соответствии с общей логикой, лежащей в основе целей в области устойчивого развития, и с учетом общегосударственных потребностей, стратегий и приоритетов;

h) содействие развитию на национальном уровне новых научных подходов, политики и стратегий оказания помощи и поддержки органам местного и районного управления с уделением особого внимания вопросам общегосу-

дарственного руководства и стратегической координации и содействия местным властям и расширения их самостоятельности. Это должно сопровождаться усилиями по оснащению и обеспечению местных и региональных властей всеми необходимыми и соответствующими их потребностям услугами при одновременном укреплении регулятивных, интеграционных, координационных, надзорных и контролирующих механизмов;

i) выработать согласованную и комплексную национальную стратегию обеспечения подотчетности и транспарентности на всех уровнях и в отношении всех участников.

Поддержка, координация и расширение усилий по локализации целей в области устойчивого развития

32. С точки зрения Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), «локализацию развития следует рассматривать не как перенос глобальных программ на местную почву, а как процесс, базирующийся на расширении самостоятельности местных субъектов с целью добиться, чтобы политика в области устойчивого развития в большей мере отвечала потребностям местного населения и лучше учитывала особенности местного контекста, на основе постоянного диалога на международном, национальном и местном уровнях. Все партнеры, включая власти всех уровней, гражданское общество, частный сектор и учреждения, занимающиеся вопросами развития, будут должны работать сообща, чтобы обеспечить непрерывный прогресс в деле реализации этой революционной повестки дня в области развития»⁶. Организация «Объединенные города и местные органы самоуправления» в этой связи отмечает, что крайне важно «учитывать условия функционирования субнациональных органов управления, стоящие перед ними проблемы и имеющиеся у них возможности на всех этапах разработки Повестки дня в области устойчивого развития на период 2030 года — от формулирования целей и задач до определения средств осуществления и использования контрольных показателей»⁷, включая потребности, связанные с обучением на практике.

33. На основе результатов глобального диалога по вопросам осуществления Повестки дня в области развития на период до 2030 года и в рамках оказания поддержки органам местного и районного управления организация «Объединенные города и местные органы самоуправления» в сотрудничестве с ПРООН и Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам

⁶ Программа развития Организации Объединенных Наций, Добровольцы Организации Объединенных Наций и Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций, “Integrated Framework to Support Local Governance and Local Development” («Всеобъемлющие рамки поддержки местного самоуправления и развития на местном уровне») (март 2016 года). Имеется на: www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Local%20Governance/Integrated_Framework_LGLD.pdf?download.

⁷ Cités et gouvernements locaux unis, «How to Localize Targets and Indicators of the Post-2015 Development Agenda» (ноябрь 2014 года). Имеется на: https://www.uclg.org/sites/default/files/localization_targets_indicator_web.pdf.

(ООН-Хабитат) занимается разработкой методики локализации целей в области устойчивого развития. Эта методика предусматривает следующие важные меры:

Таблица 1

Начало процесса осуществления целей в области устойчивого развития

Информационно-разъяснительная работа	Диагностика	Стратегии и планы	Контроль и оценка
Создание институциональных механизмов осуществления целей в области устойчивого развития			
Многоуровневое управление	Территориальный многосторонний подход	Отчетность	Эффективность сотрудничества в целях развития
Наращивание потенциала			

34. Этот процесс предусматривает также следующие меры:

- а) для каждой цели и каждой задачи согласовать общий порядок и направления действий в рамках глобальных, национальных, местных и региональных программ и определить функции и сферу ответственности каждого из участников этого процесса и средства, имеющиеся в их распоряжении;
- б) каждая страна должна сформулировать свои первоочередные задачи в области обеспечения устойчивого развития, которые необходимо уважать и поддерживать;
- в) необходимо обеспечить учет всего разнообразия и особенностей местного и политического контекста каждой конкретной страны (уровень развития потенциала, особенности административно-территориального устройства, на каком этапе находится процесс децентрализации, показатели работы органов местного и районного управления, классификация городов, потребности сельских районов и не имеющих выхода к морю и островных территорий, положение в странах, находящихся в состоянии конфликта, в постконфликтных ситуациях или в процессе демократического перехода);
- г) углубленный анализ вопроса разделения и передачи полномочий, ответственности и компетенции — как по горизонтали и по отдельным секторам, так и по вертикали. Вся эта работа должна вестись на основе четких и понятных принципов и механизмов, которые позволят определить круг субъектов и органов всех уровней власти, полномочий, управления и ответственности, которые располагают наилучшими возможностями для успешного осуществления поставленных целей наиболее эффективным, экономичным и рациональным образом с соблюдением заявленных обязательств и установленных сроков на транспарентной основе с ориентацией на конкретные результаты. Следует также определить рамки и формы взаимодействия, партнерства и сотрудниче-

ства, в том числе в вопросах распределения обязанностей и распределения ресурсов¹;

е) пересмотреть различные глобальные программы, чтобы выработать на их основе национальные механизмы и программы, включающие меры по формированию благоприятных условий деятельности на всех уровнях, всеобъемлющие стратегические планы и эффективные средства осуществления. Эти механизмы и программы должны также включать меры по развитию международного сотрудничества и партнерских связей, налаживанию обмена передовой практикой и выделению ресурсов, необходимых для преодоления наиболее острых проблем. Кроме того, большое значение имеет создание, продвижение и укрепление удобных для пользователей общедоступных платформ открытых данных для передачи знаний и обмена ими и обеспечение эффективности и прозрачности управления посредством использования технологий электронного правительства и содействия информатизации. Одновременно с этим необходимо проявлять гибкость при составлении планов, политики и программ, с тем чтобы они учитывали потребности, существующие на национальном, центральном, местном и районном уровнях, и диверсифицировать подходы к управлению и развитию на местном уровне.

Надлежащий доступ органов местного и районного управления к ресурсам, финансированию и инвестициям

35. При распределении ресурсов, финансирования и инвестиций их наибольшая доля, как правило, поглощается на уровне государства и центральных властей. Вместе с тем, как представляется, полномочия центральных властей должны быть четко сформулированы и ограничены выполнением суверенных функций, направляющей, координирующей, консолидирующей роли, регулированием и надзором на общенациональном уровне. Обязательные условия успеха органов местного и районного управления в этой области следующие:

а) поддержка государства в виде государственного финансирования как необходимое условие поддержания мира, общественного порядка и стабильности и развития базовой сервисной и производственной инфраструктуры для надлежащего развития в масштабах всей страны и преодоления изоляции отдельных районов. Это особенно актуально для развивающихся стран, молодых, уязвимых, не имеющих выхода к морю, стран, находящихся в ситуации конфликта, переживших конфликт или находящихся в процессе демократического перехода;

б) более справедливое и транспарентное распределение ресурсов и инвестиций между центром и местными и районными администрациями и между территориальными единицами и городскими и сельскими районами в сочетании с делегированием полномочий и ответственности;

с) содействие формированию благоприятных условий для работы местных и районных властей посредством проведения эффективной и результативной децентрализации финансовых полномочий, улучшения или оздоровления финансового положения на местах и постепенной переориентации на увеличение доли финансирования расходов из собственных средств, что будет

способствовать усилению самостоятельности местных субъектов и снижению их зависимости от трансфертов из центра. Организация «Объединенные города и местные органы самоуправления» рекомендует добиваться того, чтобы к концу нынешнего десятилетия доля местных ресурсов в общем объеме государственных бюджетов составила 20 процентов. Этому могло бы способствовать создание международного органа по наблюдению за состоянием финансов на местном уровне, который выполнял бы функции оценки и отслеживания, оказывал бы поддержку в реформировании бюджетно-налоговой сферы и обеспечивал доступ к открытым базам финансовых данных в целях усиления механизмов подотчетности и укрепления доверия в отношениях с инвесторами;

d) расширение доступа к финансированию и новым механизмам финансирования, в том числе в рамках партнерств по осуществлению Повестки дня на период до 2030 года, призванных обеспечить долговечность результатов деятельности в области развития, и повышение эффективности распределения официальной помощи в целях развития⁸ и управления сотрудничеством в целях развития;

e) формирование и поддержка эффективных механизмов ответственности, транспарентности и подотчетности в финансовой и бюджетно-налоговой сфере и в имущественных вопросах на местном уровне.

Организационное строительство, укрепление и оснащение местных и региональных администраций

36. При осуществлении цели 16 в области устойчивого развития и с учетом ее центрального места в Повестке дня на период до 2030 года меры, принимаемые государствами для создания эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений, должны охватывать не только центральные, но и местные, районные и городские администрации. Например, меры по структурированию, оснащению, модернизации и компьютеризации служб, занимающихся регистрацией актов гражданского состояния, будут иметь значительное воздействие на осуществление целей, особенно в том что касается регистрации рождений и смертей, картирования школьных и медицинских учреждений и статистического учета. Также большое значение будут иметь принятие кодекса этики местных органов власти, его популяризация и повышение осведомленности населения о его содержании, расширение доступа к информации на местном уровне и защита основных свобод.

37. Необходимы срочные меры, направленные на повышение ценности людских ресурсов, их профессионального уровня, мотивации и квалификации и наращивания кадрового потенциала на местах. Для преодоления вызовов со-

⁸ См. Аддис-Абебскую программу действий третьей Международной конференции по финансированию развития и предусмотренные в ней механизмы финансовой поддержки субнациональных субъектов, а также документ организации «Объединенные города и местные органы самоуправления» “Position paper on aid effectiveness and local government” (2009). Имеется на: http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/06/Local-governments-and-aid-effectiveness_en_uclg_position_paper_final.pdf.

временности и успешного осуществления Повестки дня на период до 2030 года, особенно в развивающихся странах, странах с формирующейся экономикой, странах, переживающих кризис, и уязвимых странах, необходимо, чтобы эти процессы возглавляли и направляли местные, районные и городские администрации. Вместе с тем в большинстве случаев руководители местных и районных администраций настаивают на предоставлении им более широких финансовых возможностей, но редко говорят о критическом положении в сфере людских ресурсов. А между тем кадры представляют собой одну из важнейших составляющих успеха программ в области децентрализации и развития местного самоуправления, и от них зависит способность местных администраций играть ключевую роль в реализации этих программ. Поэтому настоятельно необходимо сосредоточить внимание на проблемах развития людских ресурсов, их позиционирования, уровня квалификации и развития навыков и профессиональной подготовки.

38. Кадровое обеспечение на местном уровне сопряжено с множеством проблем, которые редко становятся предметом исследований, анализа и оценки или целенаправленных реформ. В большинстве случаев, когда идет речь о реформировании органов государственного управления на местном уровне, кадры оказываются в положении «бедного родственника». Африканское отделение организации «Объединенные города и местные органы самоуправления» полагает, что органы местного управления в Африке должны учитывать сложный и взаимозависимый характер стоящих перед ними вызовов и принять меры с целью:

а) положить начало постоянному, непрерывному и долгосрочному процессу повышения осведомленности, квалификации и профессионального уровня лиц, занимающих выборные должности, и сотрудников местных и районных администраций. Связанные с этим расходы должны учитываться как вложения и финансироваться из инвестиционных бюджетов соответствующих структур на основе многолетнего планирования, а не просто как ежегодные текущие расходы, как часто случается;

б) выработать долгосрочные стратегии и планы в этой области, руководствуясь подходом, основывающимся на непрерывном закреплении достигнутого;

в) обеспечить, чтобы в процессе долгосрочного планирования не было утрачено понимание необходимости безотлагательных действий, в связи с чем должен быть принят стратегический подход, который позволит объединить меры экстренного реагирования и долгосрочные программы профессионализации и наращивания кадрового потенциала, направленные на выработку более долгосрочных решений для преодоления вызовов в области развития людских ресурсов на местах;

г) учитывать тревожные тенденции, связанные с падением престижа государственной службы, которая более не воспринимается молодежью, выходящей на рынок труда, как наиболее предпочтительное место работы, особенно на местном уровне. Необходимо принять меры для создания дополнительных стимулов и повышения привлекательности работы в государственном управлении, не отказываясь при этом от требований соблюдения кодекса этического поведения работников этого сектора;

е) разработать общенациональные комплексные, всеобъемлющие и согласованные стратегии профессиональной подготовки, наращивания потенциала и повышения квалификации кадров для местных выборных органов и районных администраций, рассчитанные на среднесрочную и долгосрочную перспективу и обеспечивающие всесторонний учет факторов многообразия, гендерных аспектов, прав инвалидов и проблемы неграмотности, и гарантировать выделение средств и финансовых ресурсов, необходимых для осуществления этих стратегий, отслеживания прогресса и проведения оценки и анализа их результативности;

ф) уделять больше внимания развитию сообщества специалистов-практиков и экспертов на основе взаимообучения, организации учебных поездок, обмена передовым опытом и создания сетей специалистов;

г) рассматривать весь комплекс мероприятий в области повышения квалификации и наращивания потенциала как составляющую процесса обучения на практике и на протяжении всей жизни с целью гарантировать непрерывность профессионального роста и способность адаптироваться к изменениям и управлять ими;

h) обозначить соответствующие направления информационно-разъяснительной деятельности, подготовки кадров и наращивания потенциала с учетом места и роли различных субъектов и уровней власти в осуществлении целей в области устойчивого развития⁹;

i) разработать новые методики преподавания, предусматривающие подготовку преподавателей, разработку педагогических пособий и инструментов, обучение на основе практических примеров, использование ролевых игр, обмен передовой практикой и развитие платформ электронного обучения, а также такие формы, как наставничество, сопровождение и спонсорство, и учитывающие аспекты культурного многообразия;

j) обеспечить внедрение, особенно на местном и районном уровнях, профессиональных стандартов качества в области подготовки кадров для органов государственного управления, которые были разработаны совместно Департаментом по экономическим и социальным вопросам и Международной ассоциации школ и институтов управления в 2008 году;

к) принять и ратифицировать программы, хартии и кодексы этики и обеспечивать их соблюдение и способствовать продвижению ценностей благого управления. В случае Африки можно упомянуть такие документы, как Повестка дня на период до 2063 года: «Африка, какой мы хотим ее видеть», Африканская хартия ценностей и принципов децентрализации, местного самоуправления и развития (июнь 2014 года) и Африканская хартия ценностей и принципов государственной службы и управления (январь 2011 год).

⁹ Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций “Sharing responsibilities and resources among levels of government: localizing the Sustainable Development Goals”, p. 24.

Обеспечение консолидации, согласованности, скоординированности и слаженности инициатив в поддержку осуществления целей в области устойчивого развития на местном уровне

39. Среди факторов, тормозивших прогресс в реализации целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, особо отмечают проблему появления огромного множества — особенно в развивающихся странах и странах Африки — инициатив по оказанию государствам-членам, местным и районным властям и субъектам гражданского общества поддержки одновременно со стороны международных учреждений, многосторонних региональных институтов, национальных финансовых учреждений, частных фондов и национальных, региональных и международных ассоциаций органов местного и районного управления. Эти программы были лишены стратегического видения и четких подходов к обмену знаниями, а национальные правительства предпочитали не вмешиваться и не пытались исправить положение.

40. Чтобы обеспечить эффективное и результативное осуществление Повестки дня на период до 2030 года и закрепление достигнутых успехов, особенно в условиях кризиса и нехватки ресурсов, национальным властям необходимо кардинальным образом перестроить процессы оказания поддержки и содействия органам местного и районного управления и восстановить свой контроль над этими процессами.

41. Среди осуществленных в 2016 году мероприятий особого внимания заслуживает инициатива, реализованная ПРООН в партнерстве с Добровольцами Организации Объединенных Наций и Фондом капитального развития Организации Объединенных Наций. Предложенный ими подход должен быть доведен до сведения всех заинтересованных сторон и органов управления всех уровней и принят ими на вооружение. Речь идет о всеобъемлющей концепции оказания поддержки местным властям и процессам в области развития в рамках страновых программ, направленных на повышение уровня жизни местного населения и установление устойчивых связей между государством и обществом и предусматривающих следующие мероприятия и результаты.

Таблица 2

<i>Шесть важнейших мероприятий на уровне местного управления</i>	<i>Шесть важнейших результатов успешного использования комплексного подхода</i>
Содействие укреплению демократической подотчетности	Существенное расширение полномочий сетевых объединений органов местного и районного управления с эффективной системой подотчетности
Укрепление верховенства права и обеспечение безопасности и правопорядка	
Наращивание потенциала местных администраций для развития управления и оказания услуг	Справедливое и эффективное предоставление товаров и услуг

<i>Шесть важнейших мероприятий на уровне местного управления</i>	<i>Шесть важнейших результатов успешного использования комплексного подхода</i>
Содействие расширению финансовой самостоятельности и предоставление необходимых ресурсов	Всеохватный характер процессов принятия решений с участием женщин и мужчин
Доступность геопространственной информации	Благоприятная в плане безопасности обстановка, верховенство права
Решающее ускорение развития социального капитала	Рациональное использование природных ресурсов и управление ими
	Расширение экономических возможностей (и новые рабочие места) как для мужчин, так и для женщин

42. Для практического внедрения этой модели потребуется наличие потенциала в целом ряде областей, включая стратегическое планирование на общегосударственном уровне, планирование развития по отраслям, планирование развития на субнациональном уровне, налаживание партнерских связей и контактов на уровне областей, укрепление социальной сплоченности в разнородных обществах, управление знаниями, информационно-разъяснительная работа и наращивание потенциала в контексте разработки и осуществления программ ПРООН¹⁰.

43. Исходя из вышеизложенного представляется необходимым для начала провести обзор всей совокупности аналогичных инициатив, имеющих на сегодняшний день, с тем чтобы обеспечить их гармонизацию, согласованность и взаимодополняемость и больше не пытаться «изобретать велосипед», а постараться снизить расходы, и, что самое главное, сделать их доступными для местных и районных органов управления, их объединений и сетей при полном учете их многообразия.

44. В заключение следует отметить, что для построения сильной и сплоченной нации каждой стране необходимо иметь сильное, ответственное, компетентное и транспарентное государство, руководствующееся двумя основополагающими принципами — верховенства права и демократии, способное к эффективному регулированию и обладающее потенциалом противодействия. Кроме того, оно должно последовательно стремиться к развитию таких форм демократии, которые обеспечивают возможность для максимально широкого участия общества в государственном управлении на местах, и в то же время гарантировать эффективность и результативность управления в соответствии с требованиями, предъявляемыми к работе государственных служб всех уровней, будь то в центре или на местах, памятуя при этом о том, что для успеха децентрализации необходимо сильное государство.

45. Как и институциональные и процедурные реформы, децентрализация и развитие местного самоуправления — это длящийся процесс, а не результат выполненной программы. Эта работа действительно никогда не прекращается

¹⁰ UNDP, “Integrated Framework to Support Local Governance and Local Development”, p. 17–21.

и постоянно требует новых усилий, доработок, корректировок, регулирования, разрешения споров, исправления ошибок и приумножения достигнутого. Фактор времени здесь имеет решающее значение. Все усилия в этой связи должны быть направлены на обеспечение баланса между быстрыми, целенаправленными, эффективными, практическими и конкретными действиями, способными найти поддержку у населения, которое становится все более требовательным и требования которого будут только возрастать, и спокойной, последовательной и рассчитанной на долгосрочную перспективу работой, которая позволит добиться долговечных результатов, необходимых для достижения целей устойчивого развития по всем трем его компонентам к 2030 году.

46. Далее приводятся несколько основных рекомендаций, выполнение которых, как нам представляется, поможет обеспечить сбалансированность этих двух подходов:

- a) формирование и улучшение условий, благоприятствующих и содействующих децентрализации в интересах местного самоуправления и устойчивого развития по всем его трем компонентам;
- b) обеспечение согласованности международных программ, общенациональных приоритетов и стратегий и приоритетов на местном и районном уровнях;
- c) определение функций и обязанностей всех участников и всех уровней управления и предоставление им необходимых ресурсов;
- d) укрепление, поддержка и консолидация органов местного и районного самоуправления, их ассоциаций и сетевых объединений, с тем чтобы сделать их сильными и активными участниками в плане самостоятельности, ответственности, компетенции, полномочий и ресурсов;
- e) укрепление местных и районных администраций и инвестиции в развитие человеческого капитала;
- f) инвестиции в развитие электронного управления как условие создания транспарентных институтов и улучшения качества услуг;
- g) сохранение процессов децентрализации, развития местного самоуправления и органов государственного управления на местах в качестве приоритетных направлений глобальной повестки дня на ближайшие несколько лет.