



Комитет экспертов по государственному управлению

Двадцать первая сессия

4–8 апреля 2022 года

Пункт 6 предварительной повестки дня*

**Применение на субнациональном уровне
принципов эффективного государственного
управления в интересах устойчивого развития**

**Применение на субнациональном уровне принципов
эффективного государственного управления
в интересах устойчивого развития**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Наджат Заррук и Маурисио Родасом в сотрудничестве с их коллегами — членами Комитета Ямини Айяр, Рольфом Альтером, Линдой Билмес, Полом Джексонном, Айгуль Кошербаевой, Лауисом Мёлеманом, Юраем Немецем, Катариной Отт, Сунэ Парк, Шерифой Шериф, Аминатой Туре и Ланем Сюэ.

* E/C.16/2022/1.



Применение на субнациональном уровне принципов эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития

Резюме

Местные и региональные органы управления находятся на переднем крае борьбы с острейшими мировыми проблемами, такими как нищета, неравенство, урбанизация, изменение климата и пандемии. В отсутствие подходящей правовой основы, широких и четких полномочий, соответствующих возможностей и доступа к ресурсам в достаточном объеме страны не смогут выполнить такие предусмотренные на глобальном уровне обязательства, как те, что закреплены в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Парижском соглашении и Новой программе развития городов.

Хотя имеющиеся проблемы носят глобальный характер, можно сказать, что по большей части они решаются на местном уровне и в зависимости от сложившихся в том или ином районе обстоятельств. Роль местных и региональных органов управления выходит далеко за рамки цели 11 в области устойчивого развития, касающейся устойчивости городов и населенных пунктов, поскольку все цели прямо или косвенно связаны с их работой и местное самоуправление имеет большое значение для их достижения. В связи с этим существует явная необходимость в обеспечении децентрализации и укреплении местного и регионального управления как политики и средства решения социальных, экономических и экологических задач местными и региональными органами управления. От управления на основе широкого участия до партнерства с различными заинтересованными сторонами, от реагирования на руководящем уровне до децентрализации налогово-бюджетной сферы — местные и региональные органы управления несут ответственность за разработку политики и динамичное выполнение повестки дня в области развития, находясь ближе всего к людям в структуре управления.

В настоящем документе говорится о важности 11 принципов эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития на субнациональном уровне и анализируются некоторые из трудностей и возможностей, связанных с их применением. Эти принципы взаимосвязаны и отражают актуальность подходов, предусматривающих вовлечение всех государственных структур и всего общества, для деятельности по достижению цели обеспечить устойчивое развитие, не обходя никого вниманием. Авторы считают, что применение этих принципов может помочь субнациональным органам управления в решении многочисленных проблем, с которыми они сталкиваются, способствуя достижению целей в области устойчивого развития на субнациональном уровне.

Самыми серьезными проблемами для многих небольших местных, промежуточных и региональных органов управления остаются отсутствие технического потенциала и доступа к ресурсам и данным, а также ограниченность полномочий, необходимых для содействия осуществлению предусмотренных на глобальном уровне обязательств при одновременном выполнении повседневной работы в области управления в интересах повышения качества жизни всех людей.

I. Введение

1. Наблюдаемая во всем мире децентрализация во многих государствах-членах происходит как необратимый и динамичный процесс, в результате которого государственное управление перестает быть монополией государств и центральных властей. Она включает в себя передачу полномочий, обязанностей и ресурсов от центральных к субнациональным органам управления, которые определяются как отдельные юридические лица, избираемые всеобщим голосованием и обладающие некоторой автономией¹. Легитимность принятия решений такими субнациональными органами управления подкрепляется представительными, выборными местными демократическими структурами, которые определяют порядок осуществления власти и делают местные органы управления подотчетными гражданам в их юрисдикции.

2. В своем пятом Глобальном докладе о децентрализации и демократии на местном уровне (*Global Report on Decentralization and Local Democracy*), посвященном переводу глобальных повесток дня на местный уровень, Ассоциация породненных городов и местных органов управления рассматривает взаимосвязанность целей в области устойчивого развития как возможность для решения многогранных проблем, с которыми сталкиваются общества, но также предупреждает, что это потребует значительной активизации усилий по разработке политики и принятия действительно комплексного подхода, гарантирующего, что никто не будет обойден вниманием, в том числе путем использования подхода к развитию, предусматривающего вовлечение всех государственных структур и всего общества, и построения поистине многоуровневой и многосторонней системы управления, в рамках которой центральное значение в процессе развития имеют люди.

3. В зависимости от конкретных условий, истории и возможностей каждой страны или государства, обязанности, полномочия, функции и ресурсы могут быть распределены и разделены между центральным уровнем, включая внешних партнеров и учреждения как представителей правительства, и субнациональным уровнем, состоящим из местных и региональных органов управления. Поддержка такого процесса децентрализации часто заложена в государственных нормативно-правовых документах, включая конституции, и отражена в различных международных и региональных соглашениях². Он становится возможным благодаря сильной политической воле и разнообразным, многоплановым реформам и подходам на всех уровнях управления.

4. Государственная политика, стратегии и планы действий также разрабатываются на национальном уровне и реализуются на субнациональном уровне с использованием различных подходов и инструментов, таких как подход «сверху вниз», содействие субсидиарности, механизмы, основанные на широком участии, территориальный подход к развитию на местном уровне и многосторонние партнерства.

5. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года имеет поистине преобразовательные характер и видение. Местные и региональные органы управления сыграли крайне значимую роль в ее принятии и имеют

¹ См. также Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and United Cities and Local Governments, *2019 Report: World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, (2019); и United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for All* (2009).

² Например, в Африканской хартии о ценностях и принципах децентрализации, местного управления и местного развития.

принципиальное значение для ее осуществления. Важным достижением, которому способствовали местные и региональные органы управления, стало включение цели 11 в области устойчивого развития, касающейся обеспечения устойчивости городов и населенных пунктов. Приняв Повестку дня на период до 2030 года, государства-члены обязались достигать цели в тесном сотрудничестве с местными и региональными органами управления.

6. По мнению некоторых экспертов, надлежащее местное управление предполагает не только предоставление ряда услуг, но и создание условий для демократического участия и гражданского диалога, содействие рыночно ориентированному и экологически устойчивому развитию на местном уровне и повышение качества жизни граждан. Местные и региональные органы управления знаменуют собой возможности, обещания, инновации, участие, инклюзивность и разнообразие с гарантированными средствами к существованию. В то же время они решают острейшие мировые проблемы, которые препятствуют их устойчивости и жизнестойкости. Эти проблемы можно сгруппировать по следующим четырем параметрам³:

а) контекстуальные условия: судебная и социально-экономическая ситуация в стране, исторические определяющие факторы, в том числе те, которые относятся к колонизации и ее последствиям, и тенденции урбанизации;

б) структурные условия: положение местного органа управления по отношению к национальному правительству, в частности степень децентрализации с точки зрения порученных ему задач, а также его финансовой независимости;

с) институциональные условия: размер местного органа управления, его внутренняя организация и бюджетная ситуация, наличие надежных данных по ключевым экономическим переменным, персонал, финансовое управление и качество инфраструктуры;

д) кадровые условия: качество руководства и наличие специалистов в области экономического и политического анализа, бюджетирования, финансового управления и закупочной деятельности, квалифицированных сотрудников для составления бюджета и управления персоналом, а также специалистов в области мониторинга, отчетности, ревизии, разработки обследований и оценки.

7. Местным и региональным органам управления посвящено несколько исследований и докладов, в которых указывается на наличие серьезных недостатков в руководстве, управлении, регулировании и качестве работы государственных структур, являющееся причиной недоверия к ним, в основном в развивающихся странах и в странах, где политика децентрализации начала проводиться недавно. Однако с начала пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) местные и региональные органы управления находятся на передовой, демонстрируя способность к новаторству и регулированию этого беспрецедентного в новейшей истории кризиса наряду с другими заинтересованными сторонами.

8. Сегодня, как никогда ранее, достижение и перевод на местный уровень целей в области устойчивого развития и других глобальных целей требуют высококачественной государственно-административной деятельности и эффективного местного и регионального управления.

9. В качестве вклада в этот осуществляемый на глобальном уровне трансформационный процесс Комитет экспертов по государственному управлению предложил 11 принципов эффективного государственного управления в интересах

³ Michel S. de Vries, *Understanding Public Administration* (Palgrave Macmillan, 2016), p. 68.

устойчивого развития, соотнеся их с 62 стратегиями, которые могут способствовать их применению на практике. Их применение на субнациональном уровне вызывает ряд вопросов, включая их актуальность для повышения эффективности управления на местном уровне; точное значение и сферу охвата каждого принципа на субнациональном уровне; наличие благоприятной и стимулирующей среды для поощрения и облегчения их применения; подходы, которые должны быть приняты для обеспечения ответственности и легитимности в процессе применения принципов; порядок подготовки на субнациональном уровне с целью гарантировать их применение; функции и обязанности центральных органов управления и других заинтересованных сторон; и примеры успешной работы на глобальном уровне для стимулирования их более широкого применения.

II. Повышение эффективности на субнациональном уровне

A. Компетентность

10. Спустя шесть лет после принятия Повестки дня на период до 2030 года многие структуры системы гражданской службы все еще не соответствуют критериям для достижения целей в области устойчивого развития. Работники государственного сектора должны обладать соответствующими лидерскими качествами и компетенциями, дополненными надлежащими организационными процессами. Кроме того, чтобы системы государственного управления соответствовали своему назначению, крайне важно, чтобы мышление работников государственного сектора было ориентировано на достижение поставленных целей.

11. В то время как вопрос о том, какие общие навыки определяют высокую эффективность системы гражданской службы, изучается широко, конкретные навыки представителей государственного сектора, необходимые для достижения целей в области устойчивого развития, вызывают меньший интерес, равно как и выявление передового опыта и вынесение рекомендаций. Однако по итогам обследования, проведенного Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейским комитетом регионов в 2019 году⁴, среди факторов, препятствующих прогрессу, большое значение было придано нехватке людских и финансовых ресурсов при достижении целей на местном и региональном уровнях.

12. В 2016 году Программа развития Организации Объединенных Наций отметила, что управление данными, обмен знаниями, наращивание потенциала, сотрудничество и политические мышление и работа имеют принципиальное значение для более эффективного согласования политических приоритетов в поддержку достижения целей в области устойчивого развития. В своей Рекомендации по руководству и потенциалу в системе государственной службы ОЭСР призывает страны придерживаться 14 принципов для обеспечения соответствующей своему назначению государственной службы, которые можно сгруппировать по следующим трем основным параметрам: а) культура и руководство, основанные на ценностях; б) квалифицированные и эффективные государственные служащие; и в) чуткие и адаптивные системы государственной занятости. В одном из своих последних исследований⁵ ОЭСР выделила четыре категории

⁴ European Committee of the Regions and OECD, “Survey results note: the key contribution of regions and cities to sustainable development” (2019).

⁵ OECD, “Civil service capacities in the SDG era: an assessment framework”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 47 (November 2021).

организационных процессов и индивидуальных возможностей, необходимых для достижения целей:

а) работа сквозным образом в соответствии с характером целей и с учетом необходимости обеспечивать согласованность между всеми областями политики;

б) взаимодействие с гражданами и гражданским обществом, позволяющее постоянно получать обратную связь и конструктивную критику и способствующее этому;

с) учет принципов оценки при разработке и реализации политики, а также систематическое использование оценок воздействия с точки зрения устойчивости;

д) повышение статистической грамотности в использовании эмпирических данных для формулирования политики, помимо контекстуального описания.

13. В одном из своих недавних докладов об изменении менталитета Департамент по экономическим и социальным вопросам представил основные рекомендации по формированию менталитета, профессиональных качеств и поведения среди государственных служащих для содействия повышению уровня эффективности, подотчетности и инклюзивности в государственном секторе в поддержку достижения целей в области устойчивого развития⁶.

14. Определить, чего именно не хватает в организационных процессах и индивидуальных возможностях в каждом конкретном регионе или муниципальном образовании, может помочь система оценки для анализа навыков государственной службы, необходимых для достижения целей в области устойчивого развития. Такая система потребует как качественных, так и количественных данных с опросами и интервью в качестве перспективных методов их сбора. Определение потребностей позволит городским властям расширить возможности для привлечения квалифицированных гражданских служащих с учетом более значительного кадрового резерва на местных рынках труда по сравнению с небольшими муниципальными образованиями. Однако в обоих случаях органам власти необходимо будет использовать привлекательные системы управления людскими ресурсами.

15. Принимая во внимание, что развитие потенциала должно быть в центре усилий по дальнейшему укреплению органов государственного управления и что национальные инициативы по наращиванию потенциала должны, как правило, включать государственных служащих с более низких уровней управления, местные и региональные органы власти могли бы обратить внимание на следующие пять направлений деятельности:

а) формирование в местных органах управления мышления, ориентированного на достижение целей в области устойчивого развития;

б) стимулирование лидеров и руководителей к реализации их лидерского потенциала путем предоставления автономии и необходимых инструментов и средств;

⁶ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Changing Mindsets to Realize the 2030 Agenda for Sustainable Development: How to Promote New Mindsets and Behaviours in Public Institutions to Implement the Sustainable Development Goals* (2021).

с) сосредоточение внимания на привлечении специалистов с навыками и профессиональными качествами, носящими сквозной характер, и развитии таких навыков и профессиональных качеств;

д) повышение эффективности практики управления людскими ресурсами и расширение стратегических возможностей в области управления рабочей силой;

е) создание организационных процессов, способствующих сотрудничеству и согласованности действий.

16. На международном уровне добровольный национальный обзор вполне может служить платформой для обмена мнениями с участием представителей всех уровней управления вместо сохранения изолированности, обусловленной проведением отдельных добровольных местных обзоров.

Отдельные примеры

17. В Дорожной карте по достижению целей в области устойчивого развития на Арубе даются указания в отношении достижения этих целей с перечислением как факторов, способствующих реализации политики, так и имеющихся проблем, таких как отсутствие межведомственного сотрудничества, партнерства с внешними заинтересованными сторонами и необходимых специалистов среди государственных служащих, прежде всего для систематического сбора, интерпретации и использования фактических данных в интересах разработки политики.

18. Министерство труда и социальной солидарности Румынии утвердило профессию эксперта в области устойчивого развития — новое направление трудовой деятельности, которое, как ожидается, позволит расширить возможности страны в плане включения целей в области устойчивого развития в ее государственную политику.

19. Инициатива Немецкого института развития по просвещению в связи с целями в области устойчивого развития была разработана для укрепления потенциала государственного сектора в плане реализации Повестки дня на период до 2030 года с упором на искоренении мышления, предполагающего изолированность, расширении участия заинтересованных сторон и улучшении связи.

В. Рациональная политика

20. Государственная политика является результатом сложного процесса, который состоит из многочисленных решений, принимаемых различными лицами и ведомствами внутри правительства. Однако на эти решения влияют и другие субъекты, действующие вне правительства. Классической моделью, характеризующей этот процесс, является так называемый цикл работы над политикой, который включает в себя подготовку повестки дня, формулирование политики, принятие решений, реализацию политики и оценку политики⁷.

21. Отправной точкой можно сделать определение степеней приоритетности целей в области устойчивого развития и связанных с ними задач. Эти цели и задачи разнообразны, сложны и связаны между собой, в силу чего реализация соответствующей политики является сложным делом. Невозможно охватить все из них одновременно, прилагая одинаковые усилия на национальном или

⁷ Michael Howlett, M. Ramesh and Anthony Perl, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 3rd ed. (Oxford University Press, 2009).

субнациональном уровнях. Необходимо определить степени их приоритетности на основе рациональных критериев, таких как соотношение затрат и выгод и компромиссы между задачами⁸. Важную роль в этой работе играет проведение широких консультаций с основными заинтересованными сторонами.

22. Одним из важнейших элементов рациональной разработки политики является открытое и основанное на фактических данных генерирование идей. Новаторские идеи в отношении политики имеют принципиальное значение для достижения целей в области устойчивого развития и иногда могут позволить решить укоренившиеся и трудноразрешимые дилеммы, связанные с политикой. Они принимают различные формы, в частности рационализация закупочной деятельности и создание цифровых платформ и услуг, ориентированных на граждан⁹. В поисках нестандартных решений органам государственного управления, возможно, следует выходить за рамки собственных внутренних ноу-хау и изучать варианты, предусматривающие вовлечение других заинтересованных сторон, таких как персонал, работающий на передовой, затронутые группы населения, научные круги и аналитические центры¹⁰. Для обеспечения высокого качества и пригодности идей важно организовать процесс оценки на основе фактических данных.

23. Помимо опоры на фактические данные, необходимо обеспечить тщательную разработку политики. Это предполагает выявление и анализ имеющихся альтернативных вариантов действий, направленных на решение той или иной проблемы в рамках достижения целей в области устойчивого развития. Это необходимо воплотить в практические меры, взвесив плюсы и минусы всех имеющихся инструментов и выбрав наиболее эффективные варианты, в том числе невмешательство. Тем, кто отвечает за разработку политики, следует воздерживаться от кажущегося естественным решения выбирать наиболее доступный инструмент политики и выходить за рамки технического анализа, определяя, какие варианты технически осуществимы, но могут подразумевать политические или административные ограничения.

24. Одним из решающих условий рациональной разработки политики является чуткое внешнее взаимодействие. Например, через призму гендерного равенства и инклюзивности лицам, принимающим решения, может быть легче понять потребности важных социальных групп и более эффективно их удовлетворять. Организации гражданского общества предоставляют возможность выразить свое мнение местным сообществам и группам лиц, имеющих общие интересы, часто по конкретным направлениям политики. Их привлечение способствует обеспечению транспарентности, добросовестности, подотчетности и участия заинтересованных сторон, что крайне необходимо для качественной разработки политики.

25. Важную роль играет обеспечение ясности в отношении распределения функций и соответствующих сфер ответственности между центральными и субнациональными органами управления. В процессе достижения целей в области устойчивого развития во многих странах стала особенно актуальной задача согласования политики между центральным правительством и местными и региональными органами управления для обеспечения ее большей последовательности, отчасти в результате появления связанных с политикой задач, носящих сквозной характер, и умножения административных структур, созданных для их

⁸ Finn Kydland and others, “Smart development goals: to get the biggest bang for every buck, paint a bull’s eye on 19 specific targets”, *The Times of India*, 25 April 2015.

⁹ European Commission, *Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture – Report of the Expert Group on Public Sector Innovation* (Luxembourg, 2013).

¹⁰ Ibid., “Quality of public administration: a toolbox for practitioners” (2017).

решения. Большое значение имеет уточнение функций и обязанностей центральных и местных органов управления и соответствующих сфер ответственности. В то же время представители центрального правительства, ответственные за разработку политики, должны исследовать нестандартные методы работы с местными и региональными органами управления и сохранять достаточную гибкость для адаптации центральной политики к меняющимся условиям на местах.

26. Рациональной разработке политики также способствует создание эффективных механизмов обратной связи и оценки. С учетом сложностей повседневной жизни, сопровождающейся ситуациями, когда приходится делать непростой выбор, принимать трудные решения и получать неожиданные результаты, постоянная обратная связь имеет принципиальное значение для утверждения и корректировки процесса работы над политикой с течением времени. Хотя может быть важно проводить оценки конкретных примеров успешной или неудачной работы над политикой, наибольшее значение в механизмах обратной связи имеет обучение, а именно намеренные, прогрессивные и когнитивные результаты обучения по итогам оценки политики. Механизмы обратной связи в отношении политики обычно включают контроль и оценку на этапе реализации, но должны охватывать весь процесс работы над политикой, чтобы способствовать такому обучению.

С. Сотрудничество

27. Сотрудничество не только рекомендуется субнациональным органам управления, но и оказалось одним из ключевых факторов, способствующих решению ряда главных проблем нашего времени, таких как нищета, неравенство и изменение климата.

28. Принцип сотрудничества ориентирован на стимулирование представителей всех уровней управления к совместной работе и координации действий между собой, а также к взаимодействию с негосударственными субъектами во всех секторах для коллективного решения проблем, в том числе путем выявления способствующих этому факторов. Субнациональные органы управления в большинстве случаев не обладают необходимыми правовыми полномочиями, бюрократической структурой, техническими возможностями и финансовыми ресурсами для решения различных проблем, с которыми ежедневно сталкиваются их граждане. Поэтому одним из важнейших условий эффективного государственного обслуживания является плодотворное сотрудничество с ключевыми заинтересованными сторонами, такими как национальное правительство, частный сектор, научные круги и гражданское общество. Более того, налаживание партнерских отношений положительно отражается на процессе разработки политики.

29. Пандемия COVID-19 показала, что субнациональные органы управления, сотрудничавшие с другими заинтересованными сторонами, более эффективно справлялись с вирусом и его разрушительными последствиями. Хорошим примером в этой связи является проект «Подключаемый модуль для лечения респираторных заболеваний» (Connected Unit for Respiratory Ailments) — некоммерческая инициатива, осуществляемая при поддержке многих заинтересованных сторон и заключающаяся в превращении транспортных контейнеров в блоки интенсивной терапии быстрого развертывания.

30. Меньше внимания уделяется сотрудничеству между представителями различных уровней управления в интересах использования сравнительных преимуществ и обеспечения эффективной координации, что также позволяет

объединять ресурсы, знания и передовой опыт и обмениваться ими, создавая тем самым благоприятные условия для инновационной деятельности, активизации усилий и совместной работы. Это требует создания институциональной основы, например совета глав субнациональных органов управления или рабочих групп по конкретным секторам, и институционализации практики диалога.

31. Преимущества сотрудничества очевидны. Однако многим субнациональным органам управления, в частности администрациям промежуточных и небольших городов развивающихся стран, сложно выстроить эффективные схемы сотрудничества с участием многих заинтересованных сторон из-за низкой концентрации частных компаний, научно-образовательных учреждений и организаций гражданского общества. Их необходимо поддерживать путем укрепления их потенциала в плане выявления и разработки новаторских инициатив при применении соответствующих стимулов для привлечения ключевых заинтересованных сторон и проведения с ними совместной работы на конструктивной основе. Решающую роль в выполнении этих задач имеют международное сотрудничество, техническая помощь, обмен знаниями и инвестирование в налаживание связей.

III. Содействие подотчетности на субнациональном уровне

A. Добросовестность

32. Добросовестность крайне необходима для эффективного управления, создания сильных учреждений, борьбы с коррупцией, а также повышения степени транспарентности и подотчетности на всех уровнях в соответствии с целью 16 в области устойчивого развития, касающейся мира, правосудия и создания сильных учреждений. В этом заключается одна из основных задач работы по повышению качества обслуживания. Нарушение принципа добросовестности на государственном уровне подрывает прогресс в достижении всех целей и может иметь серьезные последствия, такие как неэффективность работы органов управления, коррупция, принятие неверных решений в отношении политики и несправедливое распределение ресурсов¹¹. Однако страны сталкиваются с различными трудностями, включая проблемы, связанные с людскими ресурсами, финансовые ограничения, несогласованность действий между представителями национального и субнационального уровней, неравенство и отсутствие подотчетности¹².

33. Местные и региональные органы управления находятся на переднем крае усилий по достижению целей в области устойчивого развития и отвечают за оказание основных государственных услуг. Они также несут ответственность за оказание помощи подверженным риску местным сообществам и смягчение социально-экономических последствий происходящих бедствий и кризисов при сохранении планов восстановления, как во время пандемии COVID-19. Для активизации процесса развития на местном уровне важно создать условия для того, чтобы местные и региональные органы управления могли добросовестно осуществлять свою деятельность и тем самым укреплять надежное государственное управление при оптимальном использовании имеющихся ограниченных ресурсов.

¹¹ См. также OECD, *OECD Public Integrity Handbook* (Paris, 20 May 2020).

¹² См. также Louis Meuleman, "Public administration and governance for the SDGs: navigating between change and stability", *Sustainability*, vol. 13, No. 11 (2021), pp. 5–7.

34. В большинстве стран существует нормативно-правовая база, способствующая обеспечению добросовестности, но обычно местные неофициальные процессы и социальные нормы оказываются намного сильнее национальных регламентов или даже противоречат им, что затрудняет изменение норм, действующих на местах. Поэтому национальная политика обеспечения добросовестности должна быть адаптирована к конкретным задачам и потребностям субнациональных органов управления на основе работы по принципу «снизу вверх» с участием всех заинтересованных сторон¹³.

35. Для укрепления принципа добросовестности необходимо выявить недостатки и пробелы в существующих механизмах, применяемых местными органами управления. Это также требует создания надежной правовой основы, системы сдержек и противовесов для борьбы с коррупцией во всех ее формах, а также усиления надзора за государственными учреждениями на всех уровнях при поддержке частного сектора, гражданского общества и средств массовой информации. Опросы о восприятии гражданами роли регулирующих учреждений также могут принести пользу и использоваться для сбора данных. Нехватка ресурсов и отсутствие конструктивных данных для разработки политики, мониторинга и принятия инвестиционных решений могут задержать реализацию планов реформирования, связанных с добросовестностью, и достижение целей в области устойчивого развития.

36. В дополнение к внутреннему давлению, направленному на повышение степени добросовестности на государственном уровне, внешнее давление, например со стороны международных доноров, способствовало увеличению некоторых государственных инвестиций в инициативы и документы, связанные с обеспечением добросовестности, для ускорения процесса достижения целей в области устойчивого развития. В частности, многие правительства предприняли шаги по содействию применению эффективных методов государственного управления и обеспечению учета принципа добросовестности на всех уровнях, установив четкие обязанности и популяризовав механизмы вертикальной и горизонтальной координации.

37. Необходимо способствовать созданию благоприятных условий и налаживанию сотрудничества для повышения степени транспарентности и добросовестности на национальном и местном уровнях. Этого можно добиться, если применять механизмы тщательного наблюдения и отчетности в связи с каждой из целей в области устойчивого развития, подчеркивая прогресс и демонстрируя тематические исследования и передовой опыт.

38. Крайне важно проводить на национальном и местном уровнях мероприятия по наращиванию потенциала и информационные кампании с касающимися добросовестности элементами для более глубокого понимания угроз, создаваемых коррупцией, и содействия применению эффективных методов государственного управления. Формированию культуры добросовестности в государственных учреждениях способствуют работа над менталитетом гражданских служащих и создание стимулов посредством конструктивной поддержки. Кроме того, может быть полезным поощрение действий гражданских служащих, направленных на обеспечение добросовестности, транспарентности и подотчетности, наряду с принятием кодексов поведения и гражданских хартий.

¹³ Alain Hoekstra and Muel Kaptein, “The institutionalization of integrity in local government”, *Public Integrity*, vol. 15, No. 1 (winter 2012/13).

Отдельные примеры

39. В Египте, Колумбии, Перу и Тунисе наиболее остро проблема коррупции стоит на субнациональном уровне, который характеризуется ограниченностью финансовых и технических возможностей. Будучи полностью привержены проведению эффективных реформ и реализации новаторских инициатив, эти страны расширили масштабы оказываемой на местах поддержки путем создания специализированных учреждений и подразделений. В частности, в Колумбии были созданы региональные комиссии по вопросам нравственности, а в Перу — комиссия по борьбе с коррупцией. В Египте были созданы регулирующие ведомства, в частности управление административного контроля, государственное управление по вопросам подотчетности и агентство по защите прав потребителей. Используя электронную информационную панель, правительство Египта отслеживает и оценивает деятельность, осуществляемую для достижения целей в области устойчивого развития различными министерствами и администрациями провинций.

В. Транспарентность

40. Принцип транспарентности относится к числу ключевых факторов укрепления демократии на местном уровне, содействия обеспечению благого демократического управления, предотвращения коррупции и борьбы с ней, гарантирования эффективности государственного обслуживания и обеспечения принятия более рациональных решений и большего доверия населения к государственным учреждениям в соответствии с целью 16 в области устойчивого развития.

41. В связи с этим принцип транспарентности на субнациональном уровне имеет первостепенное значение. Субнациональные государственные учреждения имеют важные полномочия, задачи, функции и обязанности, используя государственные средства и управляя государственно-административной деятельностью и государственными финансами. Поэтому они должны быть подотчетны общественности. Чтобы гарантировать такую подотчетность и создать благоприятные условия, государственная деятельность на субнациональном уровне должна быть транспарентной.

42. Принцип транспарентности применяется во многих странах на субнациональном уровне, и существует несколько примеров передовой практики¹⁴. Тем не менее в связи с его применением имеется несколько трудностей, требующих оперативных действий. Прежде всего необходимо четко определить сферы полномочий и ответственности между представителями различных уровней управления, как по горизонтали, так и по вертикали, поскольку они могут существенно различаться, а иногда и пересекаться. Кроме того, важно обеспечить наличие трех главных элементов транспарентности: актуальность, надежность и регулярность.

43. Можно выделить четыре категории транспарентности: наличие нормативных документов о доступе к информации; обязательное раскрытие информации; упреждающее, добровольное раскрытие информации, включая открытые

¹⁴ См., например, Council of Europe, Centre of Expertise for Local Government Reform, “12 principles of good democratic governance”, and the European Label of Governance Excellence.

государственные данные; и налогово-бюджетная транспарентность¹⁵. В настоящем документе вкратце рассматриваются три из этих категорий.

44. Обеспечение доступа к информации относится к числу основополагающих принципов и является обязательным условием демократии, верховенства права и уважения основных прав и свобод человека, будучи краеугольным камнем не только эффективного государственного управления, но и вовлечения и участия граждан, а также предотвращения коррупции и борьбы с ней. Этот принцип, также известный как право на информацию или свобода информации, является неотъемлемой частью открытого правительства. Хотя более 132 государств-членов приняли конституционные гарантии или законы о доступе к информации, что является важным шагом вперед, еще многое предстоит сделать для того, чтобы распространить это фундаментальное право на все страны¹⁶. Помимо создания правовой основы, гарантирующей доступ к информации, решающее значение имеет формирование соответствующей среды для ее фактического осуществления. Необходимо учитывать и широко использовать международные стандарты и рекомендации, включая максимальное раскрытие информации, содействие обеспечению транспарентности на административном уровне, учет стоимости получения доступа к информации, открытие заседаний и защиту информаторов¹⁷.

45. Рекомендуются перевести Партнерство на пути к открытому правительству на местный уровень. С 2011 года целью Партнерства является содействие благому управлению, совершенствованию процессов принятия решений, повышению степени доверия общества, предотвращению и снижению уровня коррупции и повышению эффективности государственных услуг. В 2016 году 14 субнациональных органов управления подписали Открытую декларацию субнациональных органов управления, обязавшись способствовать формированию глобальной культуры открытого правительства, которая позволяет расширить возможности граждан, ориентирована на их интересы и популяризирует идеалы открытого и основанного на широком участии правительства XXI века.

46. Кроме того, на субнациональном уровне транспарентность в отношении бюджета должна быть обеспечена в такой же — если не в большей — степени, как и на национальном уровне, путем предоставления полных, точных, своевременных и понятных бюджетных данных. Только полная транспарентность в отношении бюджета может позволить гражданам влиять на эффективность сбора и расходования государственных средств, обеспечивая подотчетность местных органов управления и, следовательно, снижая риски коррупции. Повышая степень транспарентности в отношении бюджета, субнациональные органы управления могут лучше отслеживать свой прогресс в достижении целей в области устойчивого развития, а также привлекать финансирование и завоевывать доверие со стороны граждан и партнеров. Еще одним важным способом содействия обеспечению транспарентности в отношении бюджета является бюджетирование на основе широкого участия, которое позволяет обеспечить граждан необходимой, доступной, всеобъемлющей и надежной информацией для понимания и тщательного изучения того, как формируются, распределяются и расходуются бюджетные средства.

¹⁵ *World Public Sector report 2019 – Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.H.1).

¹⁶ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, “Building back better with access to information”, symposium, 28–29 September 2021.

¹⁷ См. также [E/CN.4/2000/63](#), п. 43.

47. Наконец, в число стратегических приоритетов многих органов управления сегодня входит цифровая трансформация на субнациональном уровне. Местные и региональные органы управления все чаще могут использовать информационно-коммуникационные технологии для совершенствования управления и предоставления своевременной, надежной и доступной информации всем соответствующим заинтересованным сторонам. Рекомендуется сформулировать общую позицию в отношении проектов электронного правительства на местном уровне, в которых бы участвовали все соответствующие заинтересованные стороны и которые бы были ориентированы на людей, а не на технологии, не обходя никого вниманием¹⁸.

Отдельные примеры

48. Организация «Ассоциация породненных городов и местных органов управления Африки» совместно с партнерами в Камеруне и Сенегале предоставляет возможности для коллегиального обучения, подготовки и укрепления потенциала местных выборных должностных лиц, территориальных руководителей и координаторов по вопросам бюджетирования на основе широкого участия, в том числе посредством электронного обучения.

49. В Марокко реализуется стратегия цифровой трансформации на местном и региональном уровнях на период 2021–2023 годов, направленная на использование коллективного разума всех заинтересованных сторон с особым вниманием к управлению, инфраструктуре, людским ресурсам и информационно-технологическим платформам и приложениям.

С. Независимый надзор

50. Расходы субнациональных органов управления могут различаться в зависимости от страны и региона. Например, в странах ОЭСР расходы субнациональных органов управления в среднем составляют 6450 долл. США на душу населения, или 17 процентов от валового внутреннего продукта и 40 процентов от общего объема государственных расходов. Среди этих стран доля расходов субнациональных органов управления в общем объеме государственных расходов варьируется от менее 10 процентов в Греции и Ирландии до почти 80 процентов в Канаде.

51. Субнациональные органы управления имеют множество обязанностей, в том числе в жизненно важных сферах, таких как образование, здравоохранение, водоснабжение, электроснабжение и городской транспорт, что делает необходимым обеспечение независимого надзора. Чтобы сохранить доверие к правительству, надзорные органы должны действовать строго с соблюдением профессиональных норм, независимо и не подвергаясь ничьему влиянию. Остаются вопросы по поводу того, в каких формах должен осуществляться такой независимый надзор и как гарантировать, чтобы он носил профессиональный и независимый характер.

52. Согласно Европейской хартии местного самоуправления, любой административный надзор за деятельностью местных органов власти обычно направлен только на обеспечение соблюдения закона и конституционных принципов. Необходимость независимости высших ревизионных учреждений и их членов также подтверждается в Лимской декларации руководящих принципов контроля 1977 года. Однако только 52 процента высших ревизионных учреждений

¹⁸ См. также *E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development* (United Nations publication, Sales no.: E.20.II.H.1).

сообщают о наличии правовой основы, обеспечивающей полную защиту их независимости на национальном уровне, что остается одной из главных проблем. Хотя сама профессия ревизора может подпадать под соответствующие стандарты менеджмента качества, поддерживающие независимый надзор, Комитет экспертов по государственному управлению мог бы дополнительно изучить вопросы, касающиеся юридической, оперативной и финансовой независимости надзорных структур на субнациональном уровне.

53. Также необходим внешний надзор, по крайней мере для того, чтобы убедиться, что в действиях субнациональных органов управления отражаются принципы законности и эффективности. В большинстве стран такой внешний надзор гарантируется посредством наделения соответствующими полномочиями специальных органов, например прокуратур или специализированных учреждений, таких как управления государственных закупок. Внешний надзор за эффективностью обычно осуществляют национальные ревизионные ведомства. В странах с федеративным устройством или сильно децентрализованных странах существуют субнациональные ревизионные учреждения. Кроме того, национальные высшие ревизионные учреждения будут рассматривать субнациональные вопросы в ходе проводимых ими ревизий, когда и если это будет уместно.

54. Субнациональные органы управления также должны регулировать и использовать свои собственные «внутренние» надзорные органы, выполняющие ревизионные и контрольные функции. Они различаются между странами и могут сталкиваться со сложнейшими задачами в своей работе, например с задачей гарантировать независимый профессиональный надзор в небольших муниципальных образованиях или сильно раздробленных странах. В отсутствие универсального решения государства должны попытаться найти свои собственные решения в зависимости от национальных и местных условий, в идеале основываясь на передовой мировой практике.

55. Некоторые субнациональные органы управления страдают от чрезмерных мер контроля, надзорных мероприятий и ревизий со стороны различных органов, таких как счетные палаты, региональные счетные палаты и финансовые инспекции, с непоследовательностью, несогласованностью, нескоординированностью и неслаженностью между ними. Чрезмерный контроль может подорвать контроль, и даже учреждения, ответственные за контроль, ревизию и надзор, должны сами быть подотчетны и подпадать под действие контрольных механизмов независимых структур, которые не вызывают никаких подозрений.

56. Наконец, бывает, что отсутствие достаточных подготовки, осведомленности, информации, знаний, профессиональных качеств, навыков и ноу-хау подталкивает местных выборных должностных лиц или территориальных руководителей к совершению действий, противоречащих закону, в результате чего в отношении них принимаются контрольные и ревизионные меры, которые могут привести к серьезным санкциям. Крайне важно расширить имеющиеся на субнациональном уровне возможности, чтобы избранные на местах должностные лица и территориальные руководители, а также сотрудники знали о своих обязанностях и сферах ответственности.

IV. Содействие инклюзивности на субнациональном уровне

A. Принцип «никого не обойти вниманием»

57. Принцип «никого не обойти вниманием» отражен в обещании обеспечить доступ к общественным благам всем людям, независимо от гендера, этнической принадлежности, расы, религии, социального положения, возраста или

инвалидности. Это означает создание возможностей для широкого участия общественности в обсуждении и разработке политики, а также действенных механизмов подотчетности для оценки эффективности местных государственных учреждений в плане осуществления прав и удовлетворения потребностей наиболее уязвимых групп населения. Для этого важно четко определить эти уязвимые группы с помощью консенсусных и основанных на правах человека инструментов сбора данных. Местные государственные учреждения должны использовать дезагрегированные количественные и качественные данные для учета вопросов равенства при планировании политики и программ развития, в том числе путем сосредоточения внимания на интересах беднейших слоев населения для снижения степени неравенства.

58. Бюджет местных учреждений является основным инструментом решения задач в области устойчивого развития, а также предоставляет возможности для устранения изоляции и неравенства. Создание конкретных бюджетных статей для конкретных целевых уязвимых групп позволяет материализовать обязательство государственных учреждений никого не обойти вниманием. Эти бюджетные статьи необходимо регулярно проверять, чтобы убедиться, что они не только позволяют оказывать уязвимым группам требующуюся поддержку, но и способствуют расширению их прав и возможностей, укреплению их потенциала и их переходу на самообеспечение в будущем. Следует предоставлять субъектам гражданского общества и общественным организациям возможность осуществлять общественный контроль и отслеживать расходы и стимулировать их к этому в интересах обеспечения подотчетности местных государственных учреждений.

59. Общий административный принцип субсидиарности подразумевает, что социальные и политические вопросы должны рассматриваться на самом непосредственном (или местном) уровне в соответствии с их решением. Применение этого принципа требует передачи отдельных действий в области социальной политики местным органам управления и принятия ими решений о соответствующих действиях. Центральное правительство обладает возможностями для принятия некоторых мер социальной политики, но часто не имеет достаточных ресурсов или опыта, чтобы знать и оценить потребности отдельных граждан. Местные органы власти находятся в непосредственном контакте с местными жителями, включая наиболее уязвимые группы, через социальных работников и их сотрудников, работающих на передовой, и одновременно собирают данные. Поэтому они должны выполнять основную работу, связанную с оценкой и анализом конкретных потребностей уязвимых граждан и групп.

60. Достижение целей в области устойчивого развития требует принятия соответствующих мер на местном уровне, поскольку все они ориентированы и на него. Как отмечают различные субъекты, работающие с местными органами управления, именно в городах и территориях решаются проблемы нищеты и неравенства, предоставляются медицинские и образовательные услуги, охраняются экосистемы и должны быть гарантированы права человека.

61. Например, местные органы управления часто играют крайне важную роль в:

а) оказании основных услуг детям в городских или сельских районах при предоставлении девочкам и мальчикам возможностей для юридической регистрации и получения питательной еды, безопасной воды, качественного образования, санитарии и других услуг в интересах снижения уровня нищеты и уязвимости;

б) гарантировании доступа к базовым медицинским услугам всем, независимо от состояния здоровья и индивидуальной платежеспособности;

с) содействии обеспечению доступа к недорогому жилью тем, кто не может позволить себе купить его по рыночным ценам или производить арендную плату;

д) проведении активной политики на рынке труда и инвестировании в услуги по развитию навыков, социальной инклюзии и обеспечению доступа к достойной работе в интересах повышения шансов нуждающихся на трудоустройство (например, языковая подготовка);

е) оказании основных услуг пожилым людям или инвалидам, включая широкий спектр услуг социальной помощи, предоставляемых предпочтительно в семейной обстановке и только в том случае, если это невозможно в социальных учреждениях;

ф) создании благоприятных условий для граждан, проживающих в неформальных поселениях, и представителей меньшинств, таких как мигранты, беженцы и перемещенные лица.

62. Поскольку местные органы управления понимают индивидуальные потребности, они лучше подходят для опробования и тестирования новаторских и экспериментальных подходов к социальной политике. Местные и региональные органы управления могут извлечь пользу из взаимного и коллегиального обучения с другими местными органами самоуправления, например посредством децентрализованного сотрудничества, или конкретными партнерами в интересах передачи политики и тиражирования передовой практики. Они также обладают наилучшими возможностями для сбора местных данных, знаний и информации, которые могут быть использованы для разработки социальной политики на основе фактических данных.

63. Местные органы управления могут объединять и сочетать различные источники финансирования. Роль центрального правительства заключается в предоставлении эффективных механизмов децентрализации бюджета в интересах выделения достаточных ресурсов для того, чтобы местные органы управления могли принимать индивидуализированные меры в области социальной политики, гарантируя, что никто не будет обойден вниманием.

Отдельный пример

64. Глобальный договор об инклюзивных и доступных городах представляет собой соглашение между городами всего мира о сотрудничестве в целях повышения уровня инклюзивности, доступности и универсального дизайна — обязательств, включенных в цели в области устойчивого развития, Новую программу развития городов, Конвенцию о правах инвалидов и Рамочную программу Всемирной организации здравоохранения по городам с благоприятной для пожилых людей средой, — с целью подтвердить права всех граждан и представителей уязвимых групп, в том числе инвалидов и пожилых людей.

В. Недискриминация

65. Принцип недискриминации напрямую связан с принципом «никого не обойти вниманием». Под ним понимается равное обращение в плане прав и доступа к государственным услугам со всеми лицами и группами, независимо от гендера, этнической принадлежности, расы, религии, социального положения, возраста или инвалидности, как предусмотрено договорами и конвенциями Организации Объединенных Наций.

66. Женщины и девочки составляют более половины населения мира и являются одной из наиболее дискриминируемых групп: во многих странах преобладают негативные стереотипы, традиции и социальные структуры, которые подпитывают дискриминационную практику и ограничивают возможности женщин и девочек в полной мере реализовать свои права. Гендерное насилие является наиболее распространенной формой дискриминации в отношении женщин и девочек, независимо от географического положения или этапа развития стран. Гендерная дискриминация часто усугубляется на субрегиональном уровне из-за более высокого уровня нищеты и более низкого уровня образования, более слабого влияния достигнутого процесса и сохраняющихся и глубоко укоренившихся патриархальных убеждений и взглядов.

67. Субрегиональные учреждения отвечают за целый ряд жизненно важных услуг, которые влияют на повседневную жизнь женщин и девочек, и принцип недискриминации должен быть одним из их основных принципов, прокладывая путь к разработке и реализации политики и программ, предусматривающих справедливое обращение с женщинами и девочками, молодежью, инвалидами и представителями других уязвимых групп. Важно внимательно следить за реализацией принципа недискриминации, обеспечивая наличие бюджетных ассигнований и нормативных актов и законов для предоставления услуг всем слоям населения, уделяя особое внимание всем формам уязвимости.

Отдельный пример

68. Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») запустила информационную кампанию «Теневая пандемия», посвященную глобальному росту домашнего насилия на фоне кризиса в области здравоохранения в связи с COVID-19.

С. Участие

69. Принцип участия важен на национальном уровне, но, по всей видимости, еще более важен и сложен на субнациональном и местном уровнях. Для процветания демократии в ведении государственных дел должны участвовать все субъекты, включая политические партии, гражданское общество, деловые круги и профсоюзы. Граждане, приверженные демократическим ценностям, осознающие свои гражданские обязанности и активно участвующие в общественной жизни, являются жизненной силой любой демократической системы.

70. Участие на субнациональном и местном уровнях может принимать различные формы и опираться на множество инструментов. Деятельность по обеспечению участия в своей основе имеет стандартные подходы к расширению прав и возможностей граждан и сообществ и развитию демократии на местном уровне путем использования таких инструментов, как общественные собрания и слушания, консультативные комитеты, интерактивные семинары, интервью, опросники, фокус-группы и основанная на широком участии диагностика, для выявления опасений и предпочтений населения и их учета путем принятия взвешенных решений. Деятельность в этой области также включает в себя содействие выражению демократических интересов граждан в рамках голосований, протестов, петиций, кампаний, ведения блогов и по ряду других каналов.

71. Местные и региональные органы управления отвечают за ряд жизненно важных услуг для людей и предприятий на определенных территориях, и обеспечение реального участия позволит гарантировать, что субнациональная и местная политика разработана верно, а государственные услуги

предоставляются эффективно и результативно. Использование вышеупомянутых демократических инструментов должно поддерживаться на национальном и международном уровнях как гарантия демократического развития.

72. Двумя широко используемыми стратегиями, имеющими решающее значение для местного уровня, являются бюджетирование на основе широкого участия и развитие по инициативе местных сообществ. Вопрос о бюджетировании на основе широкого участия рассматривается в документе о транспарентном и основанном на широком участии бюджетировании для достижения целей в области устойчивого развития, подготовленном для нынешней сессии Комитета (E/C.16/2022/6).

73. Развитие по инициативе местных сообществ связано с совместной работой, которая, в частности, охватывает процесс инициирования и организации общественного обслуживания¹⁹. Множество, если не большинство, мероприятий, посвященных совместной работе, инициируются организациями гражданского общества или даже частными организациями. Местные органы управления следует побуждать и финансово мотивировать использовать инициативы такого рода для повышения качества жизни на местах — с помощью поддержки и стимулов с вышестоящих уровней или от доноров. Совместная работа может идти гладко там, где государственные служащие положительно относятся к вовлечению граждан, а граждане готовы к взаимодействию. Серьезным препятствием может стать отсутствие долгосрочной финансовой поддержки, позволяющей вести совместную работу или совместно организовывать обслуживание.

74. Третьей и важнейшей формой участия является практика общественного контроля — уникальный механизм участия, позволяющий гражданам обеспечивать подотчетность органов управления и других учреждений, а также осуществлять отслеживание и перекрестную проверку государственных расходов посредством создания общественной платформы — общественного слушания. Общественный контроль осуществляется в рамках традиционной практики упреждающего участия граждан в мониторинге бюджетного процесса и стал важной платформой для государственного управления на основе широкого участия. Он восходит к индийскому закону о праве на информацию, и решение о его осуществлении было принято для устранения разрыва между транспарентностью и подотчетностью. Результативность и эффективность общественного контроля в расширении прав и возможностей граждан и усилении подотчетности были подтверждены в ходе ряда эмпирических исследований, прежде всего исследований, проведенных под руководством гражданского общества. Сегодня он используется по всему миру.

D. Субсидиарность

75. Принцип subsidiarity имеет большое значение для достижения целей в области устойчивого развития, поскольку смелые решения, необходимые для их достижения, могут быть выполнены должным образом только тогда, когда управляемые будут ощущать свою вовлеченность и чувствовать, что их понимают те, кто ими управляет. Цель 16, среди прочего, предусматривает создание эффективных учреждений на всех уровнях, и одним из определяющих факторов такой эффективности является то, как эти учреждения работают вместе на различных уровнях.

¹⁹ OECD, “Knowledge co-creation in the 21st century: a cross-country experience-based policy report”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 115 (June 2021).

76. Чтобы тот или иной орган управления учитывал нужды и чаяния всех людей, центральные органы власти должны выполнять только те функции, которые не могут быть выполнены эффективно на более низком или местном уровне. В этой связи, как правило, используются такие стратегии, как налогово-бюджетный федерализм, совершенствование управления городами, укрепление систем муниципального и местного финансирования, наращивание местного потенциала в плане предотвращения внешних потрясений, адаптации к ним и смягчения их последствий, а также многоуровневое управление.

77. В Европейском союзе, например, принцип субсидиарности закреплен в Договоре о Европейском союзе и направлен на обеспечение принятия решений на наиболее «подходящем» уровне, и в данном случае речь идет о способности и правомочности каждого уровня управления принимать решения по тому или иному вопросу и проводить соответствующую политику.

78. Национальные и субнациональные органы власти переводят более широкие глобальные цели в конкретные задачи и действия, на основе которых формируются мандаты для выполнения на местном уровне. Такая взаимосвязь между глобальным, национальным и местным уровнями называется многоуровневым управлением и обычно осуществляется одним из двух способов: либо сверху вниз, либо снизу вверх.

79. В результате расширения полномочий вспомогательных органов управления многие города стали центрами инновационной деятельности в интересах устойчивого развития и создали специальные сети, такие как Глобальное соглашение мэров по климату и энергетике. Подход «снизу вверх» может сыграть важную роль в развитии инклюзивного местного управления, поощрении принятия ответственности на местах и расширении масштабов совместной разработки и адаптации политики и услуг. Однако при таком подходе распространение передовой практики может происходить медленнее, чем при подходе, предусматривающем использование эффекта масштаба. Кроме того, при нем необходимо, чтобы на более высоких административных уровнях принимались меры для ослабления финансовых и правовых ограничений, с которыми сталкиваются органы управления на более низких уровнях.

80. Субсидиарности могут препятствовать иерархические представления об уровнях управления. Хотя это может иметь свои преимущества, например сосредоточить внимание на верховенстве права, обеспечить наличие четкой структуры с определенными обязанностями и гарантировать стабильность, обычно это замедляет процесс адаптации. Однако это может быть и положительной характеристикой управления, поскольку частые изменения в политике и законодательстве могут порождать непредсказуемость для граждан и предприятий.

81. Применение обоих подходов к распределению полномочий между уровнями управления приводит к медленной передаче идей: в иерархической системе могут медленно передаваться идеи с национального на местный уровень, в то время как в субсидиарной системе, как правило, задерживается передача инноваций с местного на национальный уровень и далее.

82. Не стоит ограничиваться только этими двумя методами, поскольку разрабатывается третий подход, который можно назвать «совместным многоуровневым управлением в режиме реального времени». Он предусматривает необходимость выхода органов управления из зоны комфорта, требуя от них создания механизмов сотрудничества между всеми соответствующими уровнями при решении неотложных вопросов в режиме реального времени. Одновременное решение неотложных проблем совместными усилиями может включать, в частности, использование цифровых платформ для получения и сбора данных о политике и

предоставлении услуг, а также для отслеживания мер, принимаемых для решения таких проблем, на транспарентной и подотчетной основе. Этот третий подход уже был отмечен Комитетом на его девятнадцатой сессии. Примеры можно найти в базе данных Организации Объединенных Наций по передовой практике достижения целей в области устойчивого развития среди премий Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы и в Докладе о мировом государственном секторе за 2018 год (*World Public Sector Report 2018*).

83. В частности, хорошим примером могут послужить используемые в Нидерландах межведомственные справочные группы, образованные региональными, национальными и местными органами управления. Достижение целей в области устойчивого развития может отслеживаться на субнациональном уровне усилиями центрального правительства, субнациональных контрольных учреждений или совместных многоуровневых структур и механизмов, как в ряде европейских и латиноамериканских стран.

84. В заключение следует отметить, что реальная субсидиарность требует баланса между подходами к многоуровневому управлению «сверху вниз», «снизу вверх» и «в режиме реального времени».

Е. Межпоколенческая справедливость

85. До того как в 2018 году межпоколенческая справедливость была включена в число принципов эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития, ей уже было уделено значительное внимание на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 1992 году при поддержке важного пропагандистского движения представителей гражданского общества и экспертов, которые призывали к поощрению прав будущих поколений путем обеспечения устойчивого развития. Сегодня заинтересованные стороны во всем мире, включая местные и региональные органы управления, принимают во внимание вопрос о межпоколенческой справедливости во избежание распространения негативных последствий неустойчивого (экономического, социального и экологического) развития или неэффективного управления на всех уровнях на будущие поколения.

86. Это одна из главных проблем, которая в значительной степени касается местных и региональных органов управления, поскольку они ближе всего к местному населению, природным ресурсам и экономической деятельности, все из которых характеризуются многообразием. Они также отвечают за перевод на местный уровень глобальной повестки дня в области развития и ее трех компонентов, в том числе путем поддержки действий, связанных с изменением климата, и охраны биоразнообразия. С вопросами межпоколенческой справедливости связаны вопросы, касающиеся инвестирования в базовые услуги, такие как образование, здравоохранение, санитария и инфраструктура, наряду с возможным накоплением задолженности. Тем не менее местные и региональные органы управления часто не обладают видением или возможностями для поддержки будущих поколений в силу, среди прочего, ограниченности сферы охвата и срока действия их мандатов.

87. Государственные правительства и соответствующие международные организации должны осведомлять местные и региональные органы управления, в частности избранных на местном или региональном уровнях должностных лиц и местные и региональные администрации, о важности соблюдения и применения этого принципа и предоставлять им возможность осуществлять последующую деятельность, наблюдение и оценку в этой связи с опорой на важную

информационно-пропагандистскую работу по этому вопросу под руководством гражданского общества. Также необходимо оказывать местным и региональным органам управления помощь в усилиях, направленных на повышение степени согласованности их деятельности по планированию и обслуживанию с долгосрочными целями в области устойчивого развития и приведение их краткосрочного местного и регионального руководства и управления в соответствие с их долгосрочной этической и социальной ответственностью.

88. Хотя единого решения, которое можно было бы применять повсеместно, не существует, следующие отдельные подходы и инструменты могут позволить местным и региональным органам управления рассмотреть этот принцип и включить его в свое видение, управленческую деятельность, планирование и повседневную работу:

а) принятие надежной национальной политики пространственного планирования, применяемой на субнациональном уровне, с использованием подходов и инструментов, адаптированных к каждому уровню управления, включая инклюзивные и основанные на широком участии подходы. Хорошие примеры существуют, в частности, в Германии, Марокко, Руанде и Франции;

б) содействие средне- и долгосрочному территориальному планированию — подход, который все чаще начинает применяться на субнациональном уровне. Хорошие примеры существуют в Африке на местном и региональном уровнях управления;

в) оказание поддержки органам управления на субнациональном уровне в проведении исследований, посвященных оказываемому воздействию в контексте устойчивого развития с учетом его различных компонентов;

г) контроль и регулирование заимствований местных и региональных органов управления во избежание образования значительной задолженности, которая может отразиться на будущих поколениях;

д) оказание местным и региональным органам управления поддержки в использовании и регулировании их природных экосистем и в борьбе с изменением климата, особенно после их призыва о получении большей выгоды от распределения ресурсов, финансирования и наращивания потенциала в контексте Парижского соглашения;

е) контроль и регулирование эксплуатации природных ресурсов для борьбы с существующей нищетой и предотвращения нищеты будущих поколений.

V. Стратегические рекомендации

89. Необходимо применять подход, предусматривающий вовлечение всех государственных структур и всего общества, — подход, который может помочь обеспечить устойчивое развитие, не обходя вниманием ни одного человека (и ни один населенный пункт).

90. Одиннадцать принципов эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития стоит применять на субнациональном уровне, чтобы можно было более эффективно решать различные местные проблемы, достигать цели в области устойчивого развития и строить будущее на более совершенной основе с учетом условий, потребностей и приоритетов каждой страны. Для эффективного применения этих принципов авторы рекомендуют следующее:

а) способствовать тому, чтобы достижение целей в области устойчивого развития учитывалось в национальной, региональной и местной политике, отражающей местные приоритеты, потребности, проблемы и возможности, чтобы повысить общую последовательность политики и ее согласованность между секторами и механизмами многоуровневого управления, усиливая синергетический эффект между всеми целями;

б) содействовать достижению целей в области устойчивого развития на региональном и местном уровнях посредством применения основанного на территориальной политике подхода, при котором ценится и используется как основа экономический и социальный капитал местных и региональных сообществ и пространств. Этот подход предусматривает выполнение анализа проблем и поиск решений в отношении политики как с административной, так и с функциональной точек зрения²⁰. Согласование политики в рамках всех административных границ для охвата всей функциональной области поможет оптимизировать взаимосвязи между основными городами и прилегающими к ним пригородными зонами, а также между сельскими и городскими районами;

в) институционализировать деятельность по обеспечению добросовестности путем создания антикоррупционной правовой базы для активизации защиты свободы информации и информаторов, основанной на учете заслуг системы для устранения неравенства и дискриминации в органах управления при организации обучения по вопросам добросовестности, а также контрольно-ревизионной системы для усиления надзора и обеспечения постоянной обратной связи при более четком определении функций и создании надлежащих координационных механизмов;

г) расширить права и возможности молодых людей и вовлекать их путем включения в программы обучения вопросов добросовестности, равенства и этичного поведения. Образование также имеет решающее значение для предотвращения коррупции, обеспечивая лучшее устойчивое будущее для всех;

д) применять подход, предусматривающий вовлечение всех государственных структур и всего общества, при разработке государственной политики для расширения участия, устранения нарушений принципа добросовестности и поощрения этичного поведения, особенно на местном уровне. Нормы добросовестности должны быть включены в правовые и институциональные рамки с индивидуальными планами, максимально соответствующими местным особенностям каждого сообщества;

е) расширить техническую и финансовую поддержку, оказываемую через конструктивные региональные и международные партнерства, в том числе для улучшения возможностей в плане сбора данных и мониторинга эффективности, при создании благоприятных условий и усилении контроля со стороны организаций гражданского общества, в том числе путем расширения их возможностей по обеспечению подотчетности государственных структур, и создать стандартную систему для оценки степени удовлетворенности населения на местном уровне;

ж) укрепить усилия по содействию обеспечению прозрачности, доступа к информации, открытого местного управления и цифровой трансформации, а также по устранению цифрового разрыва;

²⁰ OECD, *A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis Report*, OECD Urban Policy Reviews (Paris, February 2020).

h) способствовать применению подходов, основанных на широком участии, в частности при составлении бюджетов, что может сыграть важную роль в развитии и укреплении доверия к местным государственным учреждениям, а также вовлечении граждан и сообществ на субнациональном уровне;

i) достичь баланса между подходами к многоуровневому управлению «сверху вниз», «снизу вверх» и «в режиме реального времени» в интересах обеспечения реальной субсидиарности;

j) расширять возможности и развивать потенциал и навыки местных и региональных органов управления как важнейших субъектов, требующих соответствующих ресурсов в достаточном объеме, для их вовлечения в общий трансформационный процесс в интересах обеспечения устойчивого и жизнестойкого развития.
