



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
23 January 2023
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Двадцать вторая сессия

27–31 марта 2023 года

Пункт 6 предварительной повестки дня*

**Применение принципов эффективного государственного
управления в интересах устойчивого развития для
достижения целей в области устойчивого развития**

**Продвижение принципа управления на основе участия
для поддержки целей в области устойчивого развития**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Наджат Заррук в сотрудничестве с коллегами по Комитету Рольфом Альтером, Юраем Немецем и Шерифой Шериф.

* [E/C.16/2023/1](#).



Продвижение принципа управления на основе участия для поддержки целей в области устойчивого развития

Резюме

Авторы анализируют принцип управления на основе участия, который является необходимым условием создания инклюзивных институтов на всех уровнях и одним из основополагающих аспектов демократии. Стратегии, способствующие участию, являются ключевыми для укрепления и легитимизации решений и действий правительства, а также для повышения степени доверия к государственным институтам. Авторы подчеркивают, что стратегии реализации целей в области устойчивого развития должны разрабатываться на основе широкого участия, инклюзивности и сотрудничества. Участие общественности важно для обеспечения того, чтобы все заинтересованные стороны были услышаны и их мнения были приняты во внимание. Институционализированные методы участия также могут способствовать повышению ответственности за государственную политику и содействовать реализации и мониторингу целей в области устойчивого развития на всех уровнях. Авторы отмечают, что участие на субнациональном уровне является особенно эффективным, поскольку оно расширяет возможности местных органов власти и местного населения и может способствовать достижению более заметных и конкретных результатов развития в интересах соответствующих сторон.

Авторы подробно излагают обоснования для поощрения участия в формировании государственной политики и предоставлении услуг, а также анализируют проблемы реализации, в частности сопротивление государственного сектора и политическую конъюнктуру, а также нехватку административного потенциала и отсутствие стандартных оперативных процедур наряду с другими структурными и контекстуальными факторами. Авторы подчеркивают необходимость создания правительствами благоприятной среды для общественного участия, особенно там, где может наблюдаться недостаток доверия к институтам или рост популистских движений и экстремизма. Политическая воля, наращивание потенциала, гражданское просвещение, изменение менталитета в государственном секторе и предоставление достаточного финансирования являются одними из основных элементов формирования такой благоприятной среды.

Авторы рассматривают вопросы, связанные с разработкой и осуществлением процессов участия, и представляют обзор стратегий, механизмов, инструментов и методов, признанных эффективными в различных контекстах. Излагаются выводы относительно роли участия в мониторинге и обзоре реализации Повестки дня на период до 2030 года. В заключение авторы приводят ряд рекомендаций по расширению участия с учетом продолжающихся глобальных кризисов, задержек в реализации целей в области устойчивого развития и низкого уровня доверия к власти, отмечаемого во многих странах.

I. Справочная информация

1. В данном документе основное внимание уделяется участию, которое сопряжено с инклюзивностью и является одним из 11 принципов в отношении эффективного управления в интересах устойчивого развития; эти принципы были приняты Экономическим и Социальным Советом в 2018 году. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года концепция участия отражена в задаче 16.7 целей в области устойчивого развития, которая заключается в том, чтобы «обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества». Ряд других задач в рамках целей также относятся к участию, например задачи 6.b (об участии местных общин в улучшении водного хозяйства и санитарии), 10.2 (о включенности в общественную, экономическую и политическую жизнь) и 11.3 (о возможности комплексного устойчивого планирования населенных пунктов и управления ими на основе широкого участия).

2. Вопрос участия фигурирует в дискуссиях Комитета начиная с его первой сессии в 2002 году. Первоначальные обсуждения были посвящены вопросам повышения потенциала государственного управления, инструментам взаимодействия в конкретных ситуациях и продвижению совместных подходов к политическим процессам. После принятия Повестки дня на период до 2030 года в 2015 году Комитет обратил свое внимание на представительное управление в интересах продвижения инклюзивных подходов к устойчивому развитию и комплексного и инклюзивного достижения и обзора целей в области устойчивого развития, в том числе посредством привлечения гражданского общества и частного сектора и задействования уязвимых групп населения.

3. В ходе анализа и обсуждения Комитет особо отметил, что успешное достижение целей в области устойчивого развития и их интеграция в национальную политику сопряжены с эффективным вовлечением негосударственных субъектов в процессы принятия решений. Поэтому была подчеркнута необходимость создания институтов, основанных на широком участии, и институционализации общественного участия в разработке политики и предоставлении услуг, включая участие общественности в мониторинге и оценке самих процессов, основанных на широком участии.

4. Совсем недавно Комитет рассмотрел вопрос об участии в контексте применения принципов эффективного управления в интересах устойчивого развития для достижения целей в области устойчивого развития. На своей двадцатой сессии (в 2021 году) Комитет сосредоточил внимание на путях укрепления аналитической базы для политики реформ, основанной на принципах управления, при этом Комитет также взаимодействовал с Прайской группой по статистике государственного управления в составе Статистической комиссии и использовал опыт работы этой группы в данной области¹. На своей двадцать первой сессии (в 2022 году) Комитет сосредоточил внимание на применении указанных принципов на субнациональном уровне, учитывая, что субнациональные органы власти весьма отличны друг от друга в плане проводимой ими политики, возможностей, доступа к ресурсам и взаимодействия с другими субъектами.

5. В свете текущих глобальных проблем и кризисов, таких как изменение климата и пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19), авторы пытаются вновь привлечь внимание к важному вопросу участия в контексте фундаментальных принципов эффективного управления, опираясь при этом на различные

¹ См., в частности, Alexandra Wilde and others, “Participation in political and public affairs”, in *Handbook on Governance Statistics* (Praia City Group, 2020).

направления дискуссии и предлагая пути продвижения вперед. Авторы напоминают о целях поощрения участия и подробно рассказывают о том, как создать благоприятные условия для эффективных процессов общественного участия, а также приводят примеры передового опыта в применении принципа участия, который может помочь ускорить достижение целей в области устойчивого развития.

II. Определения и типологии общественного участия

Различные определения

6. Общественное участие изучается весьма широко, при этом используются различные определения². Отсутствие ясности в определении понятий, которые используются различными сообществами ученых и практиков, было охарактеризовано экспертами как препятствие. Одним из аспектов проблемы определения понятий является то обстоятельство, что многие широко используемые шкалы участия (например, шкала, разработанная Международной ассоциацией общественного участия) включают в себя «информацию» в качестве одной из категорий, что обуславливает частичное пересечение с понятиями доступа к информации и прозрачности. Еще один проблемный аспект заключается в совпадении механизмов участия и механизмов социальной подотчетности, поскольку для многих экспертов социальная подотчетность включает в себя участие и вовлеченность в качестве основных компонентов³.

7. Принцип участия предполагает, что для того, чтобы государство было эффективным, все влиятельные политические группы должны принимать активное участие в решении вопросов, которые их непосредственно затрагивают, и иметь возможность оказывать влияние на политику. С учетом этой основополагающей концепции общественное участие понимается для целей данного документа как любой процесс, который обеспечивает вовлечение и учитывает вклад представителей общественности (тех, кто не занимает официальные посты или административные должности в правительстве) при принятии решения или осуществлении действий, включая совместное создание, совместную подготовку, интерактивное или инициированное гражданами формирование политики или сотрудничество в предоставлении услуг. Это определение исключает дискурс о косвенном участии через системы представительства.

Различные типологии общественного участия

8. Были разработаны различные типологии общественного участия. Основопологающим примером является «Лестница гражданского участия», разработанная Шерри Арнштейн (1969)⁴, которая описывает, как уполномоченные государственные учреждения и должностные лица могут лишить граждан власти и как можно повысить уровень гражданской активности, гражданского контроля и влияния. Участие граждан рассматривается как эквивалент власти граждан, варьирующийся от «неучастия» (обеспечивается посредством манипуляций со стороны властей и «успокоительных» заверений) и «токенизма» («создание

² См., например, Kathryn S. Quick and John M. Bryson, “Public participation”, в публикации *Handbook on Theories of Governance*, Christopher Ansell and Jacob Torfing, eds. (Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2016).

³ См. также *Sustainable Development Goal 16: Focus On Public Institutions – World Public Sector Report 2019* (United Nations publication, 2019), pp. 19–22 (Доклад о мировом государственном секторе за 2019 год).

⁴ Sherry R. Arnstein, “A ladder of citizen participation”, *Journal of American Institute of Planners*, vol. 35, No. 4 (1969).

видимости») (имеется в виду информирование граждан, проведение консультаций и создание видимости, что их мнение учитывается) до «гражданского контроля» (через настоящее партнерство, делегирование и гражданский контроль).

9. Международная ассоциация общественного участия разработала «Шкалу общественного участия», чтобы помочь определить роль общества в любом процессе общественного участия. Эта шкала предусматривает пять основных способов участия общественности, а именно: информирование, консультации, вовлечение, сотрудничество и расширение прав и возможностей, что означает увеличение степени совместного влияния на принятие решений.

III. Цели поощрения участия

Участие как одно из прав человека

10. Общественное участие — это фундаментальное право всех людей на активное участие в механизмах управления и политической жизни; признание присущей каждому человеку ценности, принятие во внимание культуры, знаний и опыта людей, а также их способности играть ключевую роль в процессах управления при условии, что никто не останется без внимания. Такое участие имеет решающее значение для построения мирного и жизнестойкого общества⁵.

11. Общественное участие подчеркивается в международном праве со времени принятия Всеобщей декларации прав человека 1948 года, в статье 21 которой говорится о праве принимать участие в управлении, доступе к государственной службе и праву голосовать на выборах. Эти права были позже кодифицированы в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 25) и с тех пор нашли отражение в ряде региональных документов, таких как Африканская хартия прав человека и народов (статья 13) и ряд директив и постановлений Европейского союза. Совет по правам человека признает, что равное и эффективное участие в политической и общественной жизни имеет решающее значение для демократии, верховенства права, социальной интеграции, экономического развития и продвижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и девочек, а также для реализации всех прав человека и основных свобод.

12. Важность участия и вовлечения негосударственных субъектов именно для реализации концепции устойчивого развития была признана в Повестке дня на XXI век, где говорится, что «одной из основополагающих предпосылок для достижения устойчивого развития является обеспечение участия широких слоев населения в процессе принятия решений». Позднее это понятие было подтверждено в ряде других итоговых документов по устойчивому развитию, таких как План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбургский план выполнения решений), «Будущее, которого мы хотим», итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию («Рио+20»), Аддис-Абебская программа действий, Повестка дня на период до 2030 года, Парижское соглашение по изменению климата, Новая программа развития городов и Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий.

⁵ International Peacebuilding Advisory Team, “Public participation and citizen engagement: effective advising in State-building and peacebuilding contexts – how”, 2015 (Международная консультативная группа по миростроительству, «Участие общественности и вовлечение граждан: эффективное консультирование в контексте государственного строительства и миростроительства», 2015 год).

13. Ценность участия общественности в принятии решений в сфере экологии непосредственно отражена, в частности, в принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации, Руководящих принципах Европейской экономической комиссии относительно доступа к экологической информации и участия общественности в принятии решений, Орхусской конвенции 1998 года и, совсем недавно, в Региональном соглашении о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в Латинской Америке и Карибском бассейне (Соглашении Эскасу).

Участие заинтересованных сторон в достижении целей в области устойчивого развития

14. Взаимодействие заинтересованных сторон в поддержку скоординированных действий между всеми уровнями правительства и с негосударственными субъектами, в сочетании с определением комплексного общего видения и стратегий на будущее, имеет решающее значение для достижения целей в области устойчивого развития и работы по устранению глобальных многомерных проблем и кризисов. Этого можно достичь только посредством усилий, выходящих за рамки внутренних и внешних границ общественных организаций, равновесного учета точек зрения различных субъектов, функционирующих в различных секторах, и вовлечения уязвимых и маргинализированных групп, чтобы никто не остался без внимания⁶.

15. Успех в достижении целей в области устойчивого развития будет во многом зависеть от того, насколько эффективно правительства будут привлекать различные группы, например парламенты, местные органы власти, гражданское общество, частный сектор, научные и академические сообщества, а также уязвимые группы, такие как малоимущие, пожилые люди, инвалиды, молодежь, коренные народы и женщины, чтобы иметь возможность лучше реагировать на их конкретные потребности и повышать уровень принятия государственной политики и уровня ответственности за нее. Так, необходимо обеспечить расширение прав и возможностей женщин и девочек и их централизованное вовлечение во все мероприятия по достижению и мониторингу целей в области устойчивого развития путем принятия адекватных мер по обеспечению общественного участия. Кроме того, необходимо создать соответствующие гражданские механизмы для мобилизации молодежи (в настоящее время в мире 1,8 миллиарда молодых людей), чтобы дать этой категории населения возможность выразить свои потребности, ожидания и амбиции, обобщить идеи молодых и способствовать их активному участию в реализации Повестки дня на период до 2030 года.

16. Хотя участие часто изображается как путь к консенсусу по политическим решениям, консенсус может быть достигнут не всегда. То, как решаются вопросы компромиссов и синергии между целями в области устойчивого развития, зависит от взглядов и интересов различных заинтересованных сторон, вовлеченных в процессы участия, и от того, насколько значительно их влияние. Хотя от правительств ожидается, что при принятии решений они будут использовать взвешенный подход, возможность улучшить взаимопонимание между заинтересованными сторонами посредством диалога может быть важным достижением сама по себе и потенциально привести к повышению согласованности политики

⁶ *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018* (United Nations publication, 2018) («Совместная работа: интеграция, институты и цели в области устойчивого развития» — Доклад о мировом государственном секторе за 2018 год (публикация Организации Объединенных Наций, 2018 год)).

и общественному признанию действий, направленных на продвижение устойчивого развития, когда требуется компромисс.

Общественное участие в интересах эффективного управления

17. Хорошо спланированное общественное участие может принести значительные выгоды. Участие общественности имеет решающее значение для инклюзивного принятия решений и является показателем здоровой гражданской культуры, которая может обеспечить повышение уровня удовлетворенности граждан⁷. Такое участие может помочь поддерживать эффективное управление и тем самым способствовать прозрачности, справедливости и подотчетности, ограничивая возможности для коррупции и одновременно повышая эффективность общественных действий, легитимность институтов и степень доверия к ним, а также обеспечивая приверженность политическим решениям, их принятие и поддержку.

18. Общественное участие может служить совещательным механизмом, связывающим правительство, гражданское общество и частный сектор и способствующим выработке общего понимания возможностей, проблем и потребностей, а также приоритетов и программных действий.

19. Общественное участие также может привести к лучшему пониманию конкретных проблем, которые правительство хочет решить, поскольку такое участие позволяет лучше понять соответствующие приоритеты, потребности и ожидания людей. Таким образом, общественное участие может повысить качество процессов принятия решений, гарантируя отсутствие непопулярных или неадекватных политических решений, которые могут не привести к конкретным результатам или не оказать значительного влияния в плане устойчивого развития, а также могут быть слишком затратными по времени или обременительными для бюджета. Этот механизм может помочь генерировать новые идеи относительно того, как решать конкретные вопросы, снижая при этом риск учета интересов только избранных (элитных) групп в стране. Наконец, это позволяет правительствам заручиться поддержкой для реализации политики и проектов и достижения их предполагаемых результатов.

Общественное участие в интересах расширения возможностей субнациональных органов власти и местного населения

20. На своей четырнадцатой сессии Комитет отметил, что децентрализация власти на региональном и местном уровнях — в соответствии с конституциями, законами и нормативными актами — актуальна в контексте оперативного предоставления услуг и укрепления доверия к правительству. Опыт показывает, что чем выше степень отстраненности граждан от процесса принятия политических решений, тем больше усилий требуется для их информирования и убеждения в пользу этих решений. Децентрализация позволяет обеспечить участие местного населения и низовых организаций, и именно близость представителей субнациональных органов власти, реагирующих на проблемы граждан и учитывающих их потребности и благополучие в процессе принятия решений, усиливает у людей ощущение того, что к ним относятся серьезно и их участие в политических процессах дает эффект. Политические решения, основанные на участии общественности, могут способствовать местному и территориальному развитию и

⁷ См., например, Shaocheng Shi and others, “Is life satisfaction higher for citizens engaged in political participation: analysis based on the Chinese social survey”, *PLOS One*, article No. e0279436 (2022).

расширению возможностей затрагиваемого местного населения, повышая его уровень жизни.

Общественное участие и устойчивое государственное строительство

21. Чтобы построить государства с властью, учитывающей нужды народа и подотчетной ему, и добиться устойчивых изменений, необходимо признать и поддерживать вклад, который люди могут внести в процессы принятия решений. Методы обеспечения общественного участия являются хорошим способом в этой связи, поскольку в совокупности помогают расширить потенциал людей и повысить их осведомленность о своих правах и обязанностях, в результате граждане хорошо информированы и имеют все возможности для того, чтобы взять на себя активную роль в устойчивом общественном развитии на местном уровне. Эффективное участие граждан вносит значительный вклад в достижение демократических результатов и может способствовать построению мирных и стабильных государств, поддерживая при этом устойчивое развитие.

IV. Создание благоприятных условий для общественного участия

22. Общественное участие является ключевым рычагом для повышения эффективности и легитимизации правительственных решений и действий по развитию, а также для укрепления доверия к государственным институтам. Такое участие обеспечивает эффективное управление и является важнейшим столпом демократии.

23. Текущие глобальные кризисы, такие как изменение климата и пандемия COVID-19, угрожают достижению целей в области устойчивого развития и устойчивому развитию стран во всем мире. Демократии некоторых стран угрожает растущее недоверие к государственным институтам и лидерам в сочетании с увеличением числа популистских движений и партий экстремистского толка. Кроме того, некоторые развивающиеся страны сегодня оказались в сложных ситуациях с точки зрения стабильности, мира, безопасности и устойчивого и поступательного развития после того, как попытались напрямую перенять модели западных демократий. Для формирования и/или восстановления доверия к государственным институтам важно создать благоприятные условия для участия общественности, однако идеальной формулы или универсального подхода не существует.

Политическая воля и изменение менталитета

24. Создание благоприятных условий для общественного участия требует политической воли, изменения менталитета и ежедневных усилий на всех уровнях управления. Для этого потребуются комплексные, последовательные и скоординированные меры и консультативный процесс, в идеале на основе диалога и консенсуса, чтобы обеспечить проведение соответствующих реформ, когда это необходимо и своевременно.

25. Решения о поощрении участия общественности в формировании политики должны приниматься независимо от взглядов или личных предпочтений государственных служащих и политических лидеров. В идеале, открытые и инклюзивные консультации в структурах государственного сектора должны стать обязательными и обеспечиваться на основе конституционного или законодательного акта и подразумевать разработку необходимых нормативных положений и рамок, соответствующих стандартам в области прав человека.

Равное участие всех заинтересованных сторон

26. Согласно своей конституции, каждое государство берет на себя обязательства и несет ответственность в связи с созданием, поощрением и укреплением благоприятных условий для общественного участия, позволяющих вовлечь все заинтересованные стороны в процесс достижения устойчивого развития в духе взаимного доверия и уважения. При этом следует учитывать историю и культуру страны, зрелость ее гражданского общества, уровень развития и прошлые реформы, обеспечивая при этом соблюдение и уважение международных и региональных правовых норм.

27. В процессах участия часто доминируют заинтересованные группы, которые находятся в более выгодном положении, более опытны и имеют хорошие связи с лицами, принимающими решения. Поэтому усилия, направленные на то, чтобы никто не остался без внимания, являются не только вопросом широкого охвата, но и равного учета мнений различных заинтересованных сторон, независимо от их возможностей и способностей. Одним из вариантов является создание советов граждан, состоящих из представителей всех групп населения, что поможет увеличить представленность и позволит государственным учреждениям оказывать равную поддержку всем заинтересованным сторонам.

Инициативная роль гражданского общества

28. Участие часто трактуется как приглашение правительств в адрес заинтересованных сторон к обсуждению политических предложений или участию в их разработке и вовлечению в процессы принятия решений. Однако в некоторых странах члены гражданского общества все чаще применяют гораздо более инициативный подход. Вместо того, чтобы ждать приглашения от правительства внести свой вклад или принять участие, члены гражданского общества определяют свои собственные повестки дня, которые они хотели бы обсудить с правительством. «Право предлагать» даже напрямую закреплено в некоторых странах, например в Нидерландах и Швейцарии. Поскольку в идеале правительства и граждане должны взаимодействовать как равные партнеры, спрос на то, чтобы правительства более чутко реагировали на инициативы гражданского общества, основанные на участии, скорее всего, будет расти.

Средства осуществления

29. Необходимо также создать благоприятные условия путем обеспечения достаточных финансовых и человеческих ресурсов. Навыки и потенциал государственных служащих и негосударственных заинтересованных сторон необходимо будет развивать, предпринимая адекватные усилия по расширению возможностей и повышению осведомленности. Следует поощрять обучение на собственном опыте и взаимное обучение всех заинтересованных сторон с учетом перекрестных наработок и извлеченных уроков.

Инвестиции в гражданское просвещение

30. Гражданское просвещение является важнейшей предпосылкой для эффективного участия общественности и должно быть направлено как на городских, так и на сельских жителей и охватывать социально уязвимые группы, такие как молодежь и женщины. Необходимым условием эффективно функционирующих демократий является участие просвещенных граждан в общественных делах. Как участники этого процесса граждане должны знать свои права и демонстрировать готовность выполнять свои обязанности, тем самым способствуя продвижению интересов общества. Хорошие граждане — это больше, чем избиратели,

потребители общественных услуг и налогоплательщики. Они отвечают за то, насколько хорошо организована общественная жизнь, как решаются вопросы и какие политики избираются в качестве членов парламента, членов местных советов и (во многих странах) глав государств.

31. Эффективное участие требует заблаговременного и активного наращивания потенциала государственных служащих и негосударственных заинтересованных сторон, в том числе путем проведения тренингов и просветительских мероприятий для повышения осведомленности о концепции устойчивого развития. Несколько стран включили цели в области устойчивого развития в учебные планы и образовательные программы и подготовили соответствующие учебные материалы. Следующее поколение политических лидеров формируется в школах и университетах, которые имеют решающее значение в плане предоставления инструментов и стимулирования желаний и амбиций в интересах поиска и проверки новаторских решений в сфере развития. Поэтому необходимо инвестировать в подготовку и взаимное обучение, опираясь на соответствующие оценки потребностей, в том числе разрабатывать для этих целей продуманные учебные программы и выделять адекватный объем финансовых средств.

32. Национальные школы управления и исследовательские центры являются ключевыми игроками в вопросах общественного участия, поскольку они могут оказывать поддержку органам государственной власти на национальном и местном уровнях в обучении, наращивании потенциала и проведении научных исследований, а также в разработке государственной политики и концептуальных основ общественного участия. Они также могут содействовать подготовке организаторов и активистов для проведения общественно значимых мероприятий. Наконец, общественное участие и связанные с этим тенденции можно изучать, отслеживать и оценивать в академической и исследовательской среде.

33. Департамент по экономическим и социальным вопросам разработал учебную программу по механизмам управления в интересах достижения целей в области устойчивого развития, при этом данная программа предполагает содействие критическому пониманию вопросов устойчивого развития, укрепление потенциала управления и повышение осведомленности государственных служащих об их активной роли в содействии достижению целей в области устойчивого развития. Эта программа содержит комплексный набор методических пособий для расширения возможностей по подготовке инструкторов, при этом в наборе есть готовые к использованию учебные материалы по ключевым аспектам управления, которые необходимо учитывать в интересах продвижения упомянутых целей. Материалы этой учебной программы могут быть использованы для проведения очных и онлайн-учебных семинаров на национальном уровне и на уровне местных органов власти.

V. Вопросы, связанные с разработкой и осуществлением

A. Разработка процессов общественного участия

34. Процессы общественного участия могут осуществляться и разрабатываться по-разному, в зависимости от контекста страны, ее истории, социального капитала, уровня развития, приоритетов, целей и имеющихся ресурсов. Правительствам необходимо выбрать правильную форму общественного участия, чтобы добиться легитимности, содействовать справедливости и инклюзивности и обеспечить эффективность государственной деятельности.

35. Любой процесс участия общественности должен быть основан на концепции, учитывающей следующие элементы:

а) **Вопросы, которые необходимо решить.** Проблемы, требующие решения, необходимо выявить и описать, в том числе решить, в чьем ведении они находятся (например, парламента, конкретного министерства, местных органов власти), определить их потенциальные причины и дать им количественную оценку⁸;

б) **Заинтересованные стороны.** Необходимо выявить заинтересованные стороны, которые следует привлечь, в том числе определить их охват и внедрить набор критериев для процесса отбора. Для обеспечения того, чтобы никто не остался без внимания, необходимо будет определить группы с особыми интересами, а также уязвимые и маргинализированные группы, такие как малоимущие, молодежь, пожилые люди, инвалиды, коренные народы и женщины. Также важно устранить разрыв между городом и деревней, учитывая, что жители сельских районов, как правило, менее образованы и менее обеспечены и часто недопредставлены в процессе общественного участия. Население и сообщества сельских районов, как правило, удаленных от центров власти, часто не вовлечены в процессы принятия решений, а их потребности, приоритеты и ожидания не учитываются в государственной политике или учитываются лишь частично, что снижает результативность этой политики и ухудшает положение и снижает уровень благосостояния сельского населения и общин. Это может привести к увеличению оттока населения из сельской местности, хаотичной урбанизации, безработице и плохо контролируемым миграционным перемещениям. Необходимо будет разработать инклюзивные стратегии для охвата всех заинтересованных сторон и четко определить их роли в процессе общественного участия;

с) **Цели общественного участия.** Необходимо будет четко определить цели и ожидаемые результаты процесса участия, в том числе посредством обоснования процесса участия и проведения анализа возможных сценариев⁹.

36. Эти элементы соответствуют концепции «куб демократии», разработанной Арчком Фуном и основанной на предположении, что участие имеет три измерения: а) кто участвует (вопрос отбора участников); б) как участники обмениваются информацией и принимают решения (вопрос коммуникации и принятия решений); и с) как их вклады соотносятся с результатами (вопрос авторитета и власти)¹⁰.

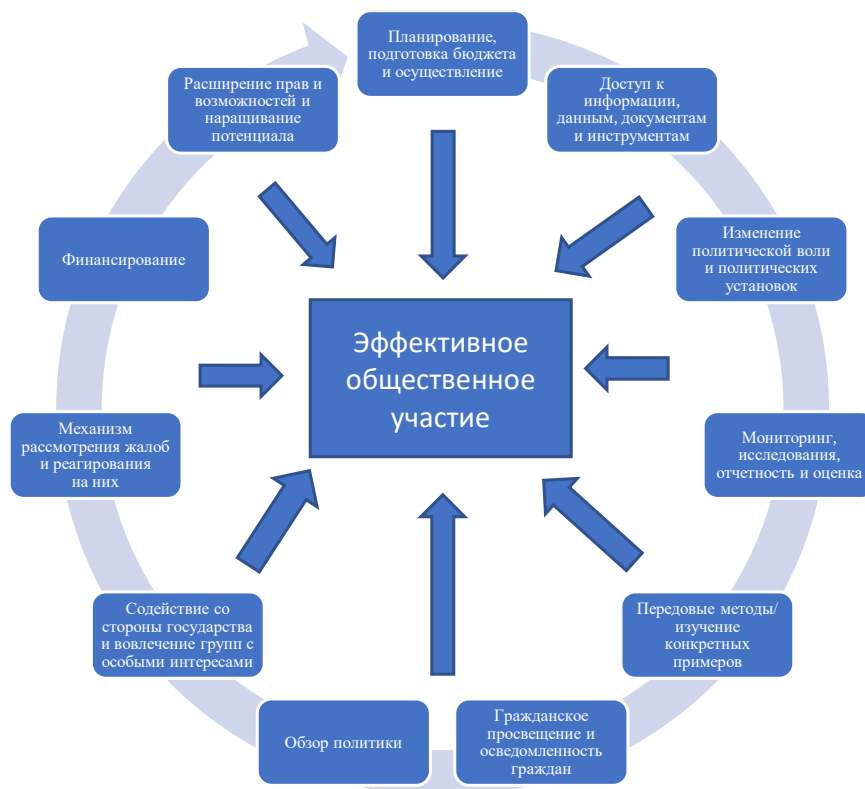
37. Необходимо будет определить формат процесса участия, включая время, место проведения (подходящие и доступные места), транспорт до места проведения и используемый язык. Необходимо разработать эффективные процессы участия, найти правильный баланс между участием и обсуждением (конфронтационным или спокойным) и между очным и виртуальным форматами, гарантируя при этом справедливость, нейтральность и уважение всех сторон. Все детали должны быть четко доведены до сведения заинтересованных сторон, а правительство должно своевременно уведомить их об участии, распределении функций и привлечении уполномоченных координаторов. На рисунке представлены различные аспекты эффективного общественного участия.

⁸ Luigi Bobbio, “Designing effective public participation”, *Public and Society*, vol. 38, No. 1 (March 2019).

⁹ Katrin Hofer and David Kaufmann, “Actors, arenas and aims: a conceptual framework for public participation”, *Planning Theory* (2022).

¹⁰ Archon Fung, “Varieties of participation in complex governance”, *Public Administration Review*, Special Issue: Collaborative Public Management, vol. 66 (December 2006).

Элементы эффективного общественного участия



Источник: разработка авторов на основе примеров передовой практики.

В. Основные проблемы, препятствующие общественному участию

Сопротивление общественному участию

38. В странах может существовать несколько форм сопротивления общественному участию, прежде всего из-за сложностей с изменением мышления, отношения и поведения государственных служащих, включая выборных должностных лиц и политических назначенцев. Государственные служащие иногда могут быть в значительной степени привязаны к своим ролям, обязанностям и полномочиям и не желать перемен, а поэтому препятствовать усилиям по участию общественности, не позволяя гражданам достичь своих целей или, в некоторых случаях, допуская лишь «иллюзию участия», что вводит граждан в заблуждение, заставляя их поверить, что они получают власть в процессе, который был специально разработан, чтобы лишить их влияния. Общественное участие и открытость процессов принятия решений для общественного обсуждения часто воспринимаются как чреватые подрывом и снижением авторитета и власти чиновников, особенно если таковые были избраны или назначены без проведения свободных и справедливых выборов, в отсутствие прозрачности и заслуг или без соблюдения принципа равных возможностей.

39. Некоторые государственные служащие оправдывают свою недостаточную поддержку усилий по обеспечению общественного участия, предполагая отсутствие интереса граждан к участию, низкий уровень образования или недостаточное понимание обсуждаемых проблем. Кроме того, в качестве

сдерживающих факторов они могут указать время и ресурсы, необходимые для создания механизмов общественного участия. В некоторых странах кризисы, такие как пандемия COVID-19, усугубили подобного рода негативные позиции, отношение и поведение государственных служащих к участию общественности на всех уровнях управления¹¹.

40. Если государственные служащие недостаточно подготовлены, обучены и мотивированы для поддержки и обеспечения участия общественности, они могут представлять собой серьезное препятствие и даже играть деструктивную роль в подготовке и осуществлении этого процесса, поскольку имеют большое влияние и определяют, в какой степени общественность будет вовлечена и в какой степени ее вклад будет учитываться при принятии политических решений, а также контролируют административные ресурсы и информируют политиков и лидеров страны.

Структурные и контекстуальные проблемы

41. При разработке и реализации концепций общественного участия, возможно, придется преодолевать проблемы, которые могут быть структурными или контекстуальными, в зависимости от положения дел и состояния демократии в каждой стране. Социально-экономические факторы, такие как доход на душу населения, образование, цифровая грамотность и географическое положение, могут оказать значительное влияние на уровень общественного участия.

42. Существует несколько проблем, которые, если их не решать, могут привести к неэффективному участию общественности и росту разочарования среди людей, что в перспективе может обернуться отсутствием доверия к процессам общественного участия и государственным институтам; к числу таких проблем относятся:

- отсутствие стандартов, четко определяющих общественное участие и его ожидаемые результаты;
- недостаточная координация между государственными учреждениями, приводящая к дублированию усилий и к конкуренции;
- отсутствие или недостаточная представленность в этих процессах уязвимых и маргинализированных групп населения, включая сельских жителей, когда не определен охват заинтересованных сторон и с ними не проводится адресная работа;
- отсутствие четкой и последовательной коммуникации в отношении процессов общественного участия;
- недостаточное финансирование, или ситуация, когда ресурсы есть, но распределяются неэффективно;
- проблемы логистики (например, доступность места проведения, наличие транспорта, используемые языки);

¹¹ Koen Migchelbrink and Steven Van de Walle, "A systematic review of the literature on determinants of public managers' attitudes toward public participation", *Local Government Studies*, vol. 48, No. 1 (2022). В этой статье авторы среди детерминант отношения государственных управленцев к общественному участию выделяют следующее: личностные характеристики государственных управленцев, характеристики самого процесса участия, организационную структуру и культуру, а также контекстуальные особенности. Результаты данного исследования свидетельствуют о том, что отношение государственных управленцев многомерно и зависит от контекста.

- неэффективные механизмы мониторинга, оценки, обратной связи и обучения;
- минималистский подход государственных служащих, когда усилия направлены только на обеспечение соблюдения закона и нормативных актов, без эффективного продвижения и расширения общественного участия;
- отсутствие преемственности усилий по обеспечению общественного участия.

43. В некоторых странах граждане начали высказывать серьезные сомнения в отношении классических компонентов демократии, таких как политические партии, избирательные процессы и государственные учреждения, на фоне продолжающихся нарушений и коррупции или ощущения того, что сами граждане остались без внимания. В частности, молодежь часто меньше интересуется политическими партиями. Во многих развитых и развивающихся странах отмечается снижение политического участия или активизация экстремистских или популистских движений.

44. Некоторые граждане не осведомлены в достаточной степени о своих правах и обязанностях, а тем, кто осведомлен, может не хватать понимания, знаний или навыков для решения возникших вопросов. Для устранения этих проблем требуется гражданское просвещение, которое зачастую обеспечивается недостаточно. Кроме того, отсутствие или неадекватность учета приоритетов и отзывов граждан могут отбить у людей желание в будущем участвовать в общественных процессах.

VI. Методы, инструменты и примеры

45. Обеспечение процессов общественного участия должно основываться на конкретном плане действий. К числу факторов успеха относится следующее:

- достаточный финансовый и человеческий потенциал на национальном и местном уровнях, в том числе за счет возможного привлечения финансовых средств и поддержки наращивания потенциала через партнерства в соответствии с целью 17 в области устойчивого развития;
- уважение культурного разнообразия и необходимость обеспечить, чтобы никто не остался без внимания; например учет возможных проблем с языком, доступностью или грамотностью, а также учет доходов целевых групп;
- инвестиции в информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) для содействия общественному участию;
- постоянный анализ процессов участия общественности с помощью оценки воздействия и механизмов обратной связи и отчетности, включая системы подачи жалоб и механизмы возмещения ущерба;
- адаптация процессов общественного участия, особенно в тех случаях, когда возникают новые проблемы или потребности.

46. Успех общественного участия также в значительной степени зависит от наличия эффективного управления, основанного на надежных государственных институтах, эффективного предоставления государственных услуг, ответственного и вовлеченного руководства, соблюдающего этические принципы, а также от вовлеченных и полных энтузиазма государственных служащих на всех уровнях власти.

А. Стратегии, механизмы и инструменты обеспечения общественного участия

47. Особенности общественного участия могут варьироваться от страны к стране в зависимости от открытости правительства и степени задействования граждан в процессах государственного управления и принятия решений. Общие-принятые стратегии реализации принципа общественного участия включают в себя нормативный процесс и хорошо организованные и обеспеченные процессы консультаций с общественностью, форумы с участием многих заинтересованных сторон и развитие с опорой на местные инициативы.

Различные схемы и институциональные механизмы для общественного участия

48. В последние несколько десятилетий появилось множество механизмов участия, включая механизмы консультаций; подходы к управлению на основе широкого участия и совместное управление природными ресурсами; оценки экологического и социального воздействия; совместное создание/совместная подготовка и составление бюджета на основе широкого участия. Участие также является центральным компонентом инициатив по социальной подотчетности, включая общественный контроль.

49. Например, в основе совместного создания и/или совместной подготовки лежит идея о том, что инновационные решения в сфере предоставления государственных услуг могут быть найдены в первую очередь благодаря сотрудничеству с различными заинтересованными сторонами. Одним из примеров является активное участие местных сообществ и низовых организаций в достижении социальных результатов, которые действительно имеют для них значение¹². Считается, что составление бюджета на основе широкого участия позволяет приблизить государственное управление к потребностям и предпочтениям граждан и в некоторых странах уже привело к улучшению положения людей, живущих в бедности¹³. В частности, Международный центр мониторинга за соблюдением принципов участной демократии — международная сеть, открытая для всех городов, организаций и исследовательских центров, заинтересованных в изучении опыта участной демократии на местном уровне, обмене этим опытом и его применении, — оказывает поддержку местным органам власти в поощрении общественного участия¹⁴.

50. Кроме того, существует большое разнообразие институционализированных механизмов, которые могут предполагать участие нескольких типов заинтересованных сторон, действовать на различных уровнях власти и обеспечивать функции на разных этапах цикла формирования политики. Некоторые структуры возглавляются правительствами, другие — негосударственными субъектами. Ряд таких структур обладают полномочиями по принятию решений, в то время как другие являются консультативными органами. Иногда представленность заинтересованных сторон является одним из элементов работы органа высокого уровня, который обеспечивает общее стратегическое руководство в процессе достижения целей в области устойчивого развития; иногда такая

¹² Victor Bekkers, Lars Tummers and William Voorberg, “From public innovation to social innovation in the public sector: a literature review of relevant drivers and barriers”, документ, представленный на конференции Европейской группы по вопросам государственного управления (European Group for Public Administration), Эдинбург, сентябрь 2013 года.

¹³ Sónia Gonçalves, “The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil”, *World Development*, vol. 53 (January 2014).

¹⁴ См. <https://oidp.net>.

представленность предусмотрена на техническом или тематическом уровне. Примерами таких институционализированных механизмов являются комиссии по устойчивому развитию, межсекторальные комитеты или советы (например, национальные экономические и социальные советы; национальные советы по устойчивому развитию) и консультативные и экспертные комитеты, которые создаются либо посредством адаптации существующих институтов (отвечающих за вопросы устойчивого развития), либо посредством учреждения новых.

51. В некоторых странах применяются подходы «все правительство» и «все общество», которые предполагают наличие многоуровневых и совместных систем управления, в рамках которых особое внимание уделяется необходимости комплексного подхода к процессам формирования политики с учетом всех государственных структур и членов общества. Внедрение этих подходов имеет решающее значение для закрепления принципов устойчивого развития, поскольку они являются основой политической согласованности и подразумевают, что разработка политики будет осуществляться комплексно, без институциональной замкнутости, и будет способствовать синергии и повышать степень подотчетности обществу. Создание таких основ управления требует наличия адекватных механизмов координации и участия, которые обеспечивают эффективное вовлечение государственных служащих на всех уровнях и всех членов общества в процессы разработки, реализации и мониторинга политики¹⁵.

Различные инструменты общественного участия

52. Для реализации процессов общественного участия можно использовать ряд инструментов, которые могут применяться как для информирования общественности, так и для сбора и обработки отзывов, а также для формирования консенсуса и поиска согласия. Все эти инструменты должны позволить заинтересованным сторонам с разным уровнем образования и профессиональной подготовки представить и обсудить свои альтернативные взгляды на конкретные вопросы, а также обменяться идеями и опытом с представителями правительства.

53. **Инструменты для информирования общественности.** К ним относятся механизмы личного участия, такие как общественные собрания и брифинги, и дистанционные инструменты, такие как печатная информация, веб-сайты, информационные «горячие линии» и справочные бюро, а также пресса и СМИ, включая социальные сети.

54. **Инструменты для сбора и обработки отзывов.** К ним относятся опросы, фокус-группы, общественные (наблюдательные) группы, исследовательские круги, общественные собрания и слушания, а также публичные семинары. Так, общественные слушания крайне важны для работы открытых, прозрачных и демократических институтов. Они способствуют общественному обсуждению и дебатам по вопросам политики и другим административным вопросам, предоставляя гражданам возможность напрямую обращаться к политикам и высказывать свои мысли и опасения, особенно по вопросам бюджета и планирования. В то же время такие мероприятия позволяют государственным служащим получить информацию о местных проблемах и потребностях и изучить знания и опыт заинтересованных сторон.

¹⁵ United Cities and Local Governments, *Towards the Localization of the SDGs: How to Accelerate Transformative Actions in the Aftermath of the COVID-19 Outbreak* (Barcelona, 2019).

55. **Инструменты поиска консенсуса и достижения согласия.** К ним относятся семинары по поиску консенсуса, консультативные советы и механизм «общественного жюри»¹⁶.

56. Все инструменты требуют от национальных и местных органов власти обязательств по обмену информацией и вовлечению общества в открытый и честный диалог. Мнения заинтересованных сторон должны быть не только услышаны, но и отражены в решениях и действиях, что предполагает готовность правительства реагировать наряду с обеспечением инклюзивности и подотчетности в его работе.

Использование информационно-коммуникационных технологий

57. Общественному участию может способствовать использование новых технологий и продолжающаяся цифровизация государственных учреждений. Электронное участие, а именно процесс вовлечения граждан с помощью ИКТ, может служить катализатором более широкого вовлечения, но также сопряжен с риском утраты конфиденциальности данных и возможной исключенностью некоторых заинтересованных сторон из-за цифрового разрыва, который затрагивает многие группы населения вследствие проблем с доступом и нехваткой инфраструктуры связи, а также ввиду недостаточного потенциала и цифровой неграмотности.

58. На сегодняшний день 2,9 миллиарда человек по-прежнему не имеют доступа к Интернету — и это серьезная проблема, которую необходимо срочно решить. Меньше всего людей имеют доступ к Интернету в наименее развитых странах: только 19 процентов населения. Исследование механизмов функционирования электронного правительства, проведенное в 2022 году Департаментом по экономическим и социальным вопросам, показало, что, хотя большинство стран стремятся улучшить предоставление онлайн-услуг и пользовательский опыт, усилия правительств по активному привлечению общественности к электронным консультациям и другим формам электронного участия остаются несколько ограниченными¹⁷.

Участие общественности в мониторинге и надзоре

59. Правительствам также следует создать условия для участия граждан в деятельности по мониторингу и надзору, например через специальные отборочные комитеты или постоянные гражданские советы по надзору и соблюдению требований. Такая форма участия общественности может помочь обеспечить открытость процессов государственных закупок, способствующую этичному поведению при заключении государственных контрактов.

60. Общественные организации или низовые ассоциации также могут играть роль в мониторинге и распространении информации о правительственных инициативах. Представители таких структур отслеживают проблемы и политику местных и национальных органов власти, ведут переписку со СМИ и государственными органами, посещают общественные слушания и выступают в поддержку или против предложений, касающихся государственной политики. Они могут играть жизненно важную роль в дополнение к традиционным механизмам подотчетности и способствовать созданию и/или восстановлению доверия населения к государственным институтам и достижению целей в области устойчивого развития.

¹⁶ United States of America, Environmental Protection Agency, *Public Participation Guide* (2022).

¹⁷ *E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government* (United Nations publication 2022).

61. Участие общественности может также распространяться на деятельность по сбору данных. Правительствам следует применять основанное на фактах планирование политики и составление бюджета для достижения целей в области устойчивого развития. Использование достоверных данных является ключом к обеспечению научно обоснованной практической деятельности правительства, которая должна гарантировать, что наиболее уязвимые и маргинализированные группы населения не останутся без внимания. Правительствам необходимы надежные исходные данные и интегрированные источники данных. Они также должны использовать данные, собранные частным сектором, научными кругами и гражданским обществом, в дополнение к национальной статистике.

Участие в добровольных национальных обзорах и связанных с ними процессах

62. В Повестке дня на период до 2030 года государствам-членам рекомендуется в рамках работы механизмов осуществления последующей деятельности и проведения обзоров проводить регулярные и всеобъемлющие обзоры прогресса на национальном и субнациональном уровнях так, чтобы руководителями и инициаторами этих обзоров были сами страны. Такие добровольные национальные обзоры призваны содействовать обмену опытом, в том числе информацией о достижениях, проблемах и извлеченных уроках, в целях ускорения осуществления Повестки дня на период до 2030 года. Добровольные национальные обзоры также призваны укрепить политику и институты государственной власти и мобилизовать многостороннюю поддержку и потенциал партнерств для реализации целей в области устойчивого развития.

63. Страны создали различные национальные форматы взаимодействия с заинтересованными сторонами для реализации Повестки дня на период до 2030 года и обеспечения вклада в процессы подготовки добровольных национальных обзоров. Например, в арабском регионе страны создали процессы консультаций с участием многих заинтересованных сторон для подготовки к реализации Повестки дня на период до 2030 года. Многосторонние инициативы по внедрению пока существуют не во всех странах региона, но Египет, Ливан, Объединенные Арабские Эмираты и Оман предприняли первые шаги по созданию межсекторальных инициатив. Участие парламентов, местных органов власти и уязвимых групп, таких как молодежь, также варьируется. Например, Марокко, Судан и Тунис в своих добровольных национальных обзорах подтвердили участие этих трех групп заинтересованных сторон в процессе реализации целей в области устойчивого развития.

64. Кроме того, в рамках поощрения и мобилизации усилий по осуществлению целей в области устойчивого развития на местах региональные и местные власти в различных регионах инициировали добровольные местные обзоры и добровольные субнациональные обзоры для мониторинга и анализа достижения этих целей на субнациональном и местном уровнях на основе инклюзивных подходов с широким участием. Это также может помочь повысить вертикальную согласованность и способствовать процессу добровольных национальных обзоров, дополняя его.

65. Руководящие принципы добровольного местного обзора в Африке, разработанные в 2022 году в рамках партнерства между Экономической комиссией для Африки, Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Ассоциацией породненных городов и местных органов управления Африки, служат практическим инструментом для поддержки подготовки добровольных местных обзоров африканскими местными органами власти с опорой как на передовой мировой опыт, так и на конкретный опыт

африканских городов, поселков и районов в интересах подготовки базовых принципов и выработки подробных шаблонов для добровольного местного обзора, которые смогут использовать местные органы власти. При этом предусматривается целый ряд специальных инструментов для облегчения сопоставления местных приоритетов с целями и задачами Повестки дня на период до 2030 года и Повестки дня Африканского союза на период до 2063 года, а также для поиска и анализа данных и вовлечения заинтересованных сторон. Также предусмотрена структура содействия взаимному обучению между местными органами власти. Более эффективная комплексная политика и участие многих заинтересованных сторон, как это постулируется в указанных руководящих принципах, гарантируют, что никто не останется без внимания, особенно женщины, молодежь и другие уязвимые и маргинализированные группы¹⁸.

66. В Европейском регионе для политиков, а также практиков и экспертов в вопросах урбанизации было разработано *Европейское руководство по добровольным местным обзорам в связи с целями в области устойчивого развития — Издание 2022 года*, которое представляет собой консолидированное методическое пособие с примерами показателей, которое европейские местные и региональные органы власти могут использовать для мониторинга достижения целей в области устойчивого развития. Издание содержит подробную обновленную информацию о 72 показателях и соответствующих источниках данных, которые могут помочь городам оценить свой прогресс в реализации Повестки дня на период до 2030 года¹⁹.

В. Примеры передовой практики общественного участия

67. В Новой Зеландии Закон о местном самоуправлении 2002 года разработан для создания эффективных местных органов власти, которые признают разнообразие местных сообществ. Он позволяет местным властям играть значительную роль в содействии благосостоянию местных общин на основе подхода, ориентированного на устойчивое развитие, и в качестве цели для местных властей ставит содействие эффективному общественному участию. Помимо прочего закон содержит положения о проведении консультаций с общинами маори и привлечении их к процессам принятия решений²⁰.

68. В Марокко Конституция 2011 года содержит много глав, в которых говорится об общественном участии, и правительство Марокко использует этот документ для подтверждения своей цели консолидации и укрепления своих институтов на основе принципов участия, плюрализма и благого управления, развития единого общества, где каждый человек пользуется свободой, включая свободу вероисповедания, и живет в безопасности и в условиях уважения культурного разнообразия, равных возможностей и социальной справедливости. Эти конституционные положения также отражены в институциональных механизмах на всех уровнях управления и в законах, регулирующих три уровня

¹⁸ Economic Commission for Africa, United Cities and Local Governments of Africa and United Nations Human Settlements Programme, *Africa Voluntary Local Review Guidelines* (2022) (Экономическая комиссия для Африки, Ассоциация породненных городов и местных органов управления Африки и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, *Руководящие принципы добровольного местного обзора Африки* (2022)).

¹⁹ Alica Siragusa and others, *European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022).

²⁰ См. www.lgnz.co.nz/local-government-in-nz/local-government-basics.

децентрализации (регионы; префектуры и провинции; и местные общины)²¹. Однако важно подчеркнуть, что эта система прочно опирается на процесс накопления продуманных реформ с момента обретения страной своей независимости, целеустремленность высшего руководства и вовлеченность всех заинтересованных сторон в государстве.

69. В Кении правительство разработало политику, целью которой является создание основ для организации и координации общественного участия в интересах выполнения конституционного требования о вовлечении граждан в процессы развития и управления в стране. Эта политика предполагает девять конкретных задач, которые необходимо выполнять на всех уровнях управления:

- а) обеспечивать постоянный доступ граждан к актуальной информации по общественным вопросам на понятном языке и в удобном формате;
- б) создавать рамки для координации и обеспечивать благоприятные условия для негосударственных субъектов, участвующих в гражданском просвещении;
- в) заниматься скоординированным и комплексным наращиванием потенциала для расширения возможностей социально ответственных граждан и государственных институтов;
- г) содействовать эффективному общественному участию в планировании, составлении бюджета и реализации утвержденных планов и бюджетов;
- д) содействовать эффективному участию меньшинств и маргинализированных групп на всех уровнях;
- е) гарантировать адекватное, надежное и устойчивое финансирование общественного участия;
- ж) внедрять хорошо обеспеченные ресурсами, современные и эффективно налаженные системы мониторинга, оценки и обучения в интересах общественного участия;
- з) продвигать хорошо функционирующие и актуальные механизмы реагирования, обратной связи и отчетности для укрепления доверия к процессу общественного участия;
- и) способствовать эффективному рассмотрению жалоб²².

70. Кроме того, правительство Кении разработало Кенийскую национальную комплексную программу гражданского просвещения в качестве национальной системы обучения основам гражданственности в знак признания ее важной роли в обеспечении общественного участия.

71. В Словакии в Коятице был успешно реализован проект по совместному созданию. Цель проекта заключалась в строительстве социального жилья для граждан из числа рома, которые зачастую относятся к категории бедных малообеспеченных. Студенты университетов и граждане из числа рома совместно выступили в качестве разработчиков и инициаторов этого проекта наряду с местными властями. Другим действующим лицом была ETP Slovakia — финансовая некоммерческая структура, управляющая совместным фондом по этому проекту. Сами рома были вовлечены в строительство и финансирование нового

²¹ См. www.maroc.ma/fr; и www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/accueil.

²² Republic of Kenya, Office of the Attorney General and Department of Justice, “Kenya draft policy on public participation”, September 2018, pp. 5–6.

жилья в интересах увеличения их доли в собственности и улучшения долгосрочного обслуживания этих объектов²³.

72. В Соединенных Штатах Америки Центр по вопросам государственной службы Государственного университета Портленда оказывает поддержку местным органам власти в расширении общественного участия. Задача Центра — формирование лидерского потенциала и повышение эффективности работы государственных служащих и структур государственной службы.

73. В арабском регионе различные страны, представившие свои добровольные национальные обзоры на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию, отметили, что эффективное общественное участие может привести к снижению уровня коррупции, повышению прозрачности и улучшению законов и политики, а также может способствовать выделению бюджетных средств на цели поощрения подходов, предполагающих участие всех структур власти и всего общества. Они также подчеркнули, что повышение осведомленности общественности о целях в области устойчивого развития и практике благого управления может помочь гражданам добиться большей подотчетности своих правительств. В ряде добровольных национальных обзоров, например в 2017 году, было отмечено использование подходов на основе широкого участия и новаторские методы повышения осведомленности, направленные на усиление ответственности за достижение целей в области устойчивого развития.

74. Во Франции был создан совет граждан, включающий все группы населения, задача которого заключалась в выработке предложений граждан по инициативам в области изменения климата. В октябре 2022 года был создан постоянный совет граждан, который будет обсуждать ряд ключевых социальных проблем.

75. В Южной Африке в Конституции (1996 года) есть ряд разделов, непосредственно касающихся участия общественности, например разделы 59, 72 и 118, в которых на обе палаты национального парламента и на все провинциальные законодательные органы возлагается ответственность за содействие общественному участию. В 2005 году Департамент провинциального и местного управления разработал «Национальный стратегический механизм обеспечения общественного участия». В 2022 году президент подписал Акт о внесении поправок в Закон о местных органах власти, касающийся муниципальных систем управления; этот акт предусматривает участие местных общин в процессах планирования и составления бюджета местного развития, а также в инициативах по мониторингу и оценке эффективности (разделы 2 и 5). Этот законодательный акт также налагает на муниципалитеты обязанность создавать благоприятные условия для постоянного и систематического вовлечения граждан в процессы принятия решений по вопросам, оказывающим на их жизнь непосредственное влияние. Кроме того, в разделе 4 содержится призыв к муниципальным властям содействовать укреплению потенциала местных общин, чтобы они могли участвовать в делах муниципалитета²⁴.

IX. Выводы и рекомендации

76. Общественное участие сегодня как никогда важно в связи с продолжающимися глобальными кризисами, задержками в реализации целей в области устойчивого развития и наблюдаемым во многих странах дефицитом доверия к

²³ Maria Svidronova, and others, “Inclusion by co-production of social housing: the Slovak experience”, *Central European Public Administration Review*, vol. 17, No. 2 (2019).

²⁴ См. www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-1.

правительству и политическим процессам. Участие может помочь в создании инклюзивных институтов на всех уровнях, тем самым способствуя прозрачности, справедливости и подотчетности, а также снижению риска коррупции. Такое участие может повысить эффективность общественных действий и легитимность государственных институтов и способствовать принятию и поддержке политических решений. Участие является ключом к укреплению доверия заинтересованных сторон к государственным учреждениям и более широким культурным, социальным и экономическим системам страны.

77. Участие в общественной жизни является одним из прав человека в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах, который гласит, что каждый гражданин, без какого бы то ни было различия, должен иметь возможность активно участвовать в ведении государственных дел. Обеспечение чуткого и инклюзивного подхода к принятию решений на всех уровнях на основе широкого участия является неотъемлемым элементом Повестки дня на период до 2030 года. Успех в достижении всех целей в области устойчивого развития будет во многом зависеть от того, насколько эффективно правительства будут вовлекать различные группы населения, в том числе на субнациональном, местном и низовом уровнях.

78. Благодаря децентрализации (и/или деволюции, в зависимости от национального контекста), местные органы власти получают возможность привлекать граждан, которые, в свою очередь, могут стать активными действующими лицами в своих сообществах, если мнение самих граждан будет учитываться и реализовываться на практике, что позволит укрепить в них чувство принадлежности и готовность поддерживать местные решения и политику и нести за них ответственность, в том числе в связи с целями в области устойчивого развития.

79. Соответственно, Комитет мог бы призвать страны обеспечивать эффективное и инклюзивное участие, предпринимая следующие шаги:

- построение собственных моделей общественного участия и создание соответствующих нормативных и институциональных рамок и механизмов, позволяющих обеспечить участие всех соответствующих заинтересованных сторон на равных условиях;
- внедрение подходов, предполагающих включенность всех органов власти и всего общества и охватывающих действительно многоуровневую и многостороннюю систему управления, которая отводит людям центральное место в процессах развития;
- срочное решение проблем, препятствующих реализации общественного участия, для ускорения действий и выполнения задач в области устойчивого развития;
- разработка политики по реализации целей в области устойчивого развития на основе широкого участия, инклюзивности и сотрудничества и институционализация участия и вовлечения в интересах обеспечения того, чтобы различные члены гражданского общества имели возможность высказывать свое мнение. Это может повысить уровень ответственности за достижение целей в области устойчивого развития и поддержать эффективную реализацию и мониторинг на всех уровнях;
- создание благоприятной среды для общественного участия, особенно с учетом потребностей уязвимых и маргинализированных групп, чтобы никто не остался без внимания. Наличие политической воли и средств реализации, таких как адекватное финансирование на национальном и субнациональном уровнях, является одними из основных элементов создания такой

благоприятной среды. Изменение мышления, отношения и поведения со стороны государственных чиновников, которые, возможно, не хотят расширять использование и сферу применения процессов широкого участия, является важнейшим шагом, требующим непосредственного внимания;

- применение целостного подхода и расширение возможностей и обучение и/или повышение квалификации государственных служащих и представителей негосударственных заинтересованных сторон на всех уровнях посредством обучения и наращивания потенциала, включая организацию адекватной подготовки для повышения их осведомленности о своих правах, обязанностях и обязательствах; Необходимо разработать целостную стратегию наращивания потенциала, ориентированную на местные органы власти, территориальных руководителей и расширение прав и возможностей граждан;
 - обеспечение того, чтобы используемые механизмы, процессы и инструменты общественного участия были хорошо продуманы и внедрены и был обеспечен контроль за их применением, в том числе с использованием ИКТ и на основе надежных данных.
-