



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
23 January 2012
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Одиннадцатая сессия

Нью-Йорк, 16–20 апреля 2012 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня*

Оrientированное на результаты государственное управление и административная деятельность на местном уровне

Межправительственное управление и режимы

Записка Секретариата

Настоящей запиской Секретариат препровождает документ, подготовленный Яном Циковым, членом Комитета экспертов по государственному управлению, в соответствии с предлагаемой основной программой работы Экономического и Социального Совета на 2012 и 2013 годы (Е/2012/1) и предварительной повесткой дня одиннадцатой сессии Комитета (Е/С.16/2012/1). Представленные в документе мнения и соображения являются авторскими и не предполагают выражения какого-либо мнения со стороны Организации Объединенных Наций.

* Е/С.16/2012/1.



Доклад о межправительственном управлении и режимах

Резюме

В настоящем докладе представлены требования, которые должны быть выполнены, с тем чтобы максимально эффективно использовать сильные стороны представительной демократии на местном уровне и в межправительственном контексте. В нем содержится вывод о том, что тщательная сбалансированность сфер компетенции местных органов управления и администраций наряду с тщательно сбалансированным разделением функций местных советов и государственных учреждений позволят муниципальным органам власти обрести надежную финансовую основу и автономно осуществлять самоуправление. В нем также говорится о том, что представительная демократия, единственной основой которой являются институты, приобретшие легитимность в результате выборов, постоянно должна подтверждать свою легитимность и что тщательно структурированная представительная демократия обладает такой системой местного управления, которая, в частности, позволяет использовать конкретные преимущества более высокого уровня легитимности и сотрудничества с другими субъектами.

I. Введение

1. В контексте настоящего документа представительная демократия на местном уровне может рассматриваться не абстрактно, а лишь в свете темы ориентированного на результаты государственного управления. Следует напомнить о том, что «государственное управление» — «это процесс постановки цели, в ходе которого формируются и определяются направленность развития общества и социальный потенциал для осуществления общегосударственных задач»¹. Этот процесс охватывает не только государственных субъектов, но и правительства, частные корпорации, организации гражданского общества и граждан, которые по-разному взаимодействуют друг с другом. Возникает напряженность в отношении роли правительства, для которой характерны следующие две крайности: с одной стороны, существует согласие относительно того, что в основе управления лежит не только деятельность правительства, но и инициативы других субъектов, что обуславливает взаимодействие между правительством и неправительственными субъектами. С другой стороны, признается также настоятельная необходимость того, чтобы в основе институционально-политического измерения управления лежали демократические институты, которые зиждятся на фундаменте свободных выборов.

2. Возможно, теоретически, руководящую роль, т.е. роль «кормчего», можно легко предоставить демократически избранным институтам. Однако кто же является «капитаном», который принимает окончательное решение относительно того, что следует делать и кто берет на себя ответственность за это решение? Никакое объединение, которое сформировалось в рамках процесса управления, не является подходящим субъектом, который мог бы взять на себя эту ответственность. Исследования в рамках экспериментальных проектов показали, сколь трудно распределять роли и задачи в рамках процесса управления, ориентированного на определенную группу².

3. Тот факт, что государственное управление не является процессом автономной сетевой конфигурации, а ориентировано на достижение результатов, убедительно свидетельствует о том, что система управления существует для того, чтобы давать результаты. В определение результатов государственной деятельности следует включать как «политические показатели», так и «демократические показатели», и при этом особый упор делается на свободно избранное правительство как мерило результатов государственной деятельности³.

4. Таким образом, суть вопроса заключается в роли представительной демократии на местном уровне, как с точки зрения ее отношений с демократическими институтами на государственном уровне, так и с точки зрения ее отношений с профессиональной местной бюрократией и местными организациями, предприятиями, гражданами и другими субъектами в рамках системы многосубъектного управления. Положение представительной демократии на местном уровне в этом отношении является более трудным, чем представительство на

¹ E/C.16/2011/2, пункт 9.

² Inga Nyholm and Arto Haveri, "Between government and governance: local solutions for reconciling representative government and network governance", *Local Government Studies*, vol 35, No. 1 (2009), p. 109.

³ E/C.16/2011/2, пункт 24.

национальном уровне. На таких более высоких уровнях взаимосвязи и взаимозависимости являются не такими тесными, как на уровне местных представителей.

5. Статус представительной демократии на местном уровне в том или ином конкретном национальном контексте в весьма значительной степени зависит от культуры, традиций, ценностей, социальной структуры и правовых и административных систем; в силу этого он может быть весьма различным. Тем не менее на основе анализа различных многочисленных контекстов можно сделать ряд базовых предположений.

II. Представительная демократия на местном уровне

6. Во-первых, положение местной представительной демократии в огромной степени зависит от уровня автономии, предоставленной местным органам. Например, как в статье 3 Европейской хартии местного самоуправления, так и в статье 3 проекта Всемирной хартии местного самоуправления — совместная инициатива ООН-Хабитат и Всемирной ассоциации по координации деятельности городских и местных органов власти — говорится о значительном самоуправлении, под которым понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. В рамках концепции реального самоуправления местная представленность граждан является ключевым элементом: «Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного голосования»⁴. Такое самоуправление немыслимо без финансовой автономности муниципалитетов по отношению к национальному правительству и без местных представителей, имеющих возможность брать на себя ответственность за решения, касающиеся распределения ресурсов⁵. Наряду с этим, слишком широкая автономия на местном уровне может также рассматриваться в качестве угрозы для первоочередности, которую должны иметь определенные демократическим путем национальные приоритеты, а также угрозы для демократических институтов на национальном уровне. Именно по этой причине местные органы управления в некоторых государствах имеют лишь ограниченные права в рамках самоуправления и автономии, а национальное правительство принимает все основные решения, и это означает, что решения, принятые местными представителями, могут, например, отменяться или заменяться. В этом случае местные советы могут лишь в ограниченной степени определять местные интересы и брать на себя ответственность за их отстаивание. Существует вероятность того, что автономия и ответственность того или иного местного органа власти не будет распространяться на местные интересы их граждан, за реализацию которых местный совет, по его мнению, несет ответственность. Не имея возможности гарантировать ответственное местное самоуправление, они могут почувствовать необходимость полагаться на внешних субъектов⁶. Поэтому тщательно продуманное и четкое

⁴ Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления и проекта Всемирной хартии местного самоуправления.

⁵ См. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, “International guidelines on decentralisation and the strengthening of local authorities” (Найробе, 2007 год).

⁶ См. Annette Christmas and Jaap de Visser, “Bridging the gap between theory and practice:

распределение обязанностей и властных функций между национальными и местными демократическими институтами имеет жизненно важное значение для рационального межправительственного управления.

7. Во-вторых, уровень передачи полномочий имеет важное значение с точки зрения того, насколько избранные представители «близки» к гражданам, которых они представляют, и с точки зрения того, в какой степени избранные представители могут реально признавать и представлять интересы своих граждан. Это в очень большой степени зависит от размера территории государства и от того, каким образом разделены различные уровни правительства. В «много-слойных» федералистских государствах с высокой степенью самоуправления, таких как Германия, некоторые регионы имеют до шести избираемых представительных органов, которые охватывают все уровни — от национального до самого низкого местного уровня, — и при этом каждый из них выполняет свои собственные автономные обязанности по принятию решений. В таких системах местные советы могут играть весьма важную роль в плане формирования у граждан представления о себе и об их местной и региональной идентичности. Личные контакты с избранными представителями имеют чрезвычайно важное значение, и при выборах тех или иных лиц более важное значение зачастую имеют их личные качества, нежели их партийная принадлежность. Однако иная ситуация наблюдается в случае с выборами в местные советы в больших округах, которые формировались практически без учета этнических и/или культурных традиций. Поэтому весьма важно найти необходимый баланс, который может быть обеспечен путем создания крупных местных округов и сохранения демократических ценностей представительства.

8. В-третьих, релевантность избираемых в ходе прямых выборов местных советов в весьма значительной степени зависит от позиции властей, включая мэров и местных руководителей. Здесь следует отметить, что существуют самые разные системы, основные различия между которыми связаны с процедурой выборов мэра, т.е. с тем, избирается он/она гражданами или местным советом или же он/она назначается на эту должность национальным правительством; является ли он/она единственным лицом, которое несет ответственность за местное самоуправление, или он/она обязана подчиняться указаниям «сверху»; управляет ли он/она местным советом, или же совет следит за работой мэра как бы со стороны; и состоит ли местный совет исключительно из избранных народом представителей, или же в его состав входят административные сотрудники, обладающие равными с ними статусом и правами⁷. Каждая система имеет свои преимущества и недостатки, мнение о которых в весьма значительной степени является субъективным. Приведем два примера: если человек считает весьма важным наличие сильной, состоящей из профессионально подготовленных сотрудников администрации, которая может опираться на компетентные главные национальные органы власти, этот человек будет отдавать предпочтение прочным межправительственным связям, а значит и дуалистической системе, в рамках которой мэр назначается национальным правительством и в своей работе зависит от него, а местные представители избираются

reviewing the functions and powers of local government in South Africa”, *Commonwealth Journal of Local Governance*, No. 2 (January 2009).

⁷ См. Timothy D. Sisk and others, *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance* (Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001).

гражданами. С другой стороны, роль местных советов значительно возрастает в рамках системы, которая строго увязана с принципом представительства, и в этом случае нахождение мэра у власти зависит от решения совета.

9. Четвертый аспект роли представительной демократии на местном уровне связан с этой двойственной ролью избираемых гражданами местных представителей, которые должны представлять как интересы групп и граждан, так и интересы администрации, что предполагает ответственность за оказание на местном уровне услуг и обеспечение функционирования местной инфраструктуры. В случае, если совет несет ответственность за надлежащее управление в муниципалитете, планы совета должны иметь высокий уровень специальных знаний и должны быть готовы тратить много времени в целях тщательного ознакомления с имеющимися проблемами. В рамках этой системы может возникать необходимость в других сотрудниках, поскольку главная роль планов совета связана с представительством, т.е. значительная часть из времени уходит на беседы с гражданами в целях ознакомления с их нуждами и проблемами. Одно из рациональных решений этой дилеммы заключается в том, чтобы сохранить за представителями их политическую роль и в то же время дать им возможность принимать свои собственные решения в отношении административных вопросов, которые имеют важное значение для их города или района. Однако решать отдельные вопросы должны профессиональные администрации, поскольку они в наибольшей мере компетентны заниматься ими.

10. Пятый аспект, в свою очередь, связан с необходимостью практической реализации весьма концептуальной релевантности местной представительной демократии, с тем чтобы она способствовала действенному, отвечающему нуждам людей и ответственному управлению, которое позволяет на практике сокращать масштабы нищеты. Это означает, что местное представительство не должно становиться жертвой национальных политических партий и что нельзя допускать, чтобы элиты устанавливали контроль над процессом управления. Представленность этнических и социальных меньшинств в выборных органах должна быть гарантирована. Для этого необходимо активно проводить с гражданами информационно-разъяснительную работу по вопросам демократии, с тем чтобы они были хотя бы в минимальной степени информированы о функциях и взаимодействии демократических институтов и либо могли сами проявить личную заинтересованность в том, чтобы представлять местную общину, либо, по крайней мере, могли отслеживать деятельность своих избранных представителей. Все документы, которые касаются решений, принимаемых на заседаниях местных советов, должны быть доступны для общественности, и советы должны проводить открытые заседания с тем, чтобы граждане имели возможность задавать их членам вопросы. Хорошо сбалансированная представительная демократия обеспечивает более эффективную защиту от тирании большинства, нежели «чистая» прямая демократия.

III. Местные партнерства и формы сотрудничества

11. Можно говорить о том, что, по общему мнению, несмотря на центральную роль представительной демократии на местном уровне, существует необходимость расширения масштабов процесса публичного формирования политики, с тем чтобы он не был ограничен муниципальными институтами. В этом плане следует говорить о двух аспектах: во-первых, основанный на принципе

участия и инклюзивный подход к государственному управлению является необходимой предпосылкой достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия: «становится все более ясно, что для достижения успеха необходим будет такой подход, в рамках которого будут переосмыслены отношения между правительством и гражданским обществом»⁸. Во-вторых, органы местного управления все чаще работают на пределе своих возможностей, что обусловлено рядом различных причин: ограниченность финансовых ресурсов; все более громкие требования обеспечить более комплексное улучшение и повышение уровня жизни граждан; и ограниченные возможности администраций в плане генерирования знаний, приобретения навыков решения проблем и внедрения инноваций, необходимых для новых институциональных механизмов. Хотя эта необходимость использовать специальные знания экспертов, не связанных с официальными органами местной власти, отмечается уже довольно давно, соответствующая дискуссия посвящена почти исключительно теме приватизации⁹. Сравнительные эмпирические исследования свидетельствуют о том, например, что в тех государствах, где сильно центральное правительство и слабы муниципалитеты, оказание услуг на местах было приватизировано в гораздо более широких масштабах, чем в тех государствах, где муниципалитеты имеют высокий уровень самоуправления и широкую финансовую автономию¹⁰. Несмотря на то, что подходы к вопросу приватизации в разных государствах по-прежнему весьма различны, стало ясно, что одна приватизация сама по себе не может привести к решению всех проблем, связанных с оказанием государственных услуг на местном уровне, и что должны быть разработаны всеобъемлющие стратегии, выходящие за рамки приватизации.

12. Одна из весьма важных предпосылок разработки таких стратегий заключается в том, чтобы все субъекты — соответствующие муниципалитеты, институты гражданского общества и частные компании — были осведомлены о целях соответствующих коллективных усилий, равно как и о любых целях, в достижении которых заинтересован тот или иной конкретный партнер. Как бы ни старалась та или иная местная администрация разработать «универсальную» концепцию, которая охватывала бы всех субъектов, она не добьется успеха, если цели, аргументы и доводы различных сторон не будут четко изложены с самого начала.

13. Организации гражданского общества отстаивают интересы граждан того или иного конкретного города или района. Их задача заключается в том, чтобы интересы граждан были «озвучены» тогда, когда граждане считают, что местная администрация недостаточно серьезно относится к волнующим их проблемам. Поскольку они находятся в тесном контакте с гражданами, такие организации зачастую лучше осведомлены о характере любых проблем, знают тех, кого затрагивают эти проблемы, и готовы предложить возможные решения, которые можно было бы рассмотреть. Сотрудничество между организациями гражданского общества и местными органами власти должно способствовать по-

⁸ *Participatory Governance and the Millennium Development Goals* (United Nations publication, Sales No. E.08.II.H.5).

⁹ Germà Bel, Robert Hebdon and Mildred Warner, "Local government reform: privatisation and its alternatives", *Local Government Studies*, vol. 33, No. 4 (2007), p. 507.

¹⁰ Kimberley Fitch, "Water privatisation in France and Germany: the importance of local interest groups", *Local Government Studies*, vol. 33, No. 4 (2007), p. 589.

вышению уровня информированности об интересах, которые, по мнению данных организаций, оказываются затронутыми. Что касается муниципалитетов, то сотрудничество дает им возможность ознакомиться с интересами граждан и получить информацию, что было бы гораздо труднее сделать без помощи со стороны организаций гражданского общества. Кроме этого, в организациях гражданского общества имеются преданные своему делу граждане, чьи усилия и настойчивость способствуют разработке концепций, которые помогают более адекватно решать проблемы и находить решения, что освобождает местные администрации от необходимости выполнения таких непростых функций. Подключение организаций гражданского общества может дать возможность самым обездоленным и незащищенным членам общества быть услышанными. В этом плане оно также является одной из стратегий, используемых с целью обеспечить функционирование систем государственного управления, основанных на принципе участия населения.

14. Изложенные выше соображения должны найти широкую поддержку во всем мире. Однако между различными культурами существуют признанные различия в том, что касается понимания характера отношений между организациями гражданского общества и муниципальными властями. Эти весьма различные подходы могут быть охарактеризованы следующим образом: один подход заключается в том, что организации гражданского общества рассматриваются как результат автономных процессов формирования групп, движущей силой которых являются граждане и деятельность которых обусловлена их «отдаленностью» от местных органов власти. В этом случае задача этих органов состоит в том, чтобы сблизиться с ними. Согласно противоположному подходу, именно местные органы власти должны обеспечивать учет интересов всех слоев населения на основе создания организаций гражданского общества, оказания поддержки их деятельности и, при необходимости, осуществления контроля за их мероприятиями (основанный на ведущей роли муниципалитетов подход). При этом подходе задача местных органов власти заключается прежде всего в определении соответствующих потребностей с привлечением организаций гражданского общества и в создании более адекватных организационных структур в интересах выполнения этой задачи. Между этими двумя крайностями имеется целый ряд различных вариантов.

15. Адекватность инструментов налаживания сотрудничества между организациями гражданского общества и муниципалитетом зависит, в первую очередь, от того, какой из двух вышеупомянутых подходов берется на вооружение. Тем не менее, несмотря на эти соображения, различные подходы к государственному управлению позволяют извлечь аналогичные уроки. Один успешный аспект связан с созданием центров, которые, с одной стороны, оказывают поддержку работе организаций гражданского общества и, с другой стороны, обеспечивают увязку между работой этих организаций и работой муниципалитетов. Однако нельзя допускать, чтобы эта взаимосвязь стала бы такой тесной, что местные органы власти стали бы настоятельно просить организации гражданского общества взять на себя роль «второго правительства». Гражданское общество и правительство являются двумя разными субъектами, имеющими различные роли, и между ними и впредь должно сохраняться значительное «расстояние». В контексте деятельности, направленной на повышение уровня жизни граждан, необходимо обеспечить наличие действенного и активного граж-

данского общества в целях налаживания нетрадиционного сотрудничества между организациями гражданского общества и местными властями.

16. Кроме этого, для такого сотрудничества должен быть характерен постоянный обмен информацией между тем или иным муниципалитетом и той или иной организацией гражданского общества, что необходимо в той же мере, что и консультации, как двусторонние, так и многосторонние, в том числе с участием других организаций гражданского общества. Не менее важно разрабатывать проекты и стратегии осуществления, а также проводить оценку результатов и налаживать процессы ознакомления с опытом друг друга. В силу наличия различных форм разделения власти эти инструменты не следует использовать на специальной основе, т.е. тогда, когда этого хотят власти, и поэтому они должны стать частью общей «дорожной карты», которая содержит подробную информацию о конкретных аспектах сотрудничества, а также о соответствующих временных параметрах.

17. Партнерские отношения между муниципалитетом и предприятиями являются одной из разновидностей отношений между государственным и частным сектором, и под ними обычно понимаются отношения сотрудничества между государственным и частным сектором, призванные повысить эффективность оказания государственных услуг. Связанные с этим проблемы были освещены в ходе третьей сессии Комитета экспертов по государственному управлению: «государство и частный сектор имеют разные и взаимосвязанные сферы интересов и деятельности и... даже в условиях рыночной экономики невозможно рассчитывать на то, что один только частный сектор обеспечит удовлетворение всех потребностей в области развития... Важно найти подходящее место для соответствующего партнера и создать такие стратегические рамки»¹¹. Одна из главных задач — добиться того, чтобы интересы муниципалитета и граждан не приносились в жертву экономическим интересам компаний, обеспечивая в то же время, чтобы конкретные выгоды экономической рациональности не оказались упущенными из-за чрезмерно строгого соблюдения принципа общественного благосостояния. Партнерские отношения между государственным и частным сектором можно понимать как системную стратегию управления, которая охватывает все «пространство» между рынком и государством, особенно на местном уровне. Будучи «гибридной» стратегией контроля, она обладает стратегическим потенциалом в плане содействия инновациям и развитию, который может быть использован государственным сектором в целях повышения действенности и эффективности услуг, оказываемых в целях удовлетворения потребностей по линии социального обеспечения.

18. Между двумя или несколькими муниципалитетами можно налаживать отношения сотрудничества либо с целью добиться эффекта масштаба, либо в силу того, что отдельные муниципалитеты слишком слабы и не в состоянии обеспечить удовлетворительный уровень соответствующей деятельности. Одна общая проблема заключается в том, что сотрудничество между муниципалитетами зачастую налаживается прежде всего для того, чтобы предотвратить их насильственное слияние. Такое сотрудничество может иметь весьма разнообразные формы: заключение контракта, который предусматривает, что один муниципалитет обеспечивает оказание услуг гражданам, относящимся к другому муниципалитету; совместное создание и использование объектов инфраструк-

¹¹ E/C.16/2005/5, пункт 19.

туры и культурно-бытовых объектов; и создание совместных организаций и налаживание неформального сотрудничества. Проблема, связанная с концепцией всеобъемлющего местного управления, заключается в том, что сотрудничество между муниципалитетами может «конкурировать» с сотрудничеством с другими субъектами, и не всегда на справедливой основе. Если не принимать во внимание вопрос о слиянии, то альтернативой сотрудничеству с другим муниципалитетом, если один из них не способен самостоятельно оказывать ту или иную услугу, станет заключение партнерских соглашений с частными компаниями. Поэтому сотрудничество между муниципалитетами может ограничивать возможности той или иной компании и приводить к перекосам на рынке.

19. Для того чтобы добиться взаимодополняемости и взаимодействия различных субъектов между собой и с муниципалитетами таким образом, чтобы это привело к расширению участия граждан и улучшению условий их жизни, необходимо определить, каким образом различные элементы могут быть объединены в единое целое. Необоснованное «сочленение» процессов в государственном секторе и разнообразных процессов в частном секторе обычно не ведет к позитивным результатам; скорее, эти процессы могут взаимно нейтрализовать друг друга или породить в своей совокупности негативный синергетический эффект. Тем не менее иерархическая структура управления обычно не в состоянии обеспечить координацию деятельности различных субъектов с помощью институциональных механизмов. Формы управления на местном уровне, по своей сути, типологически являются сетевыми формами управления, основанными на доверии, информации, коммуникации и взаимности. Однако это не меняет того факта, что концептуализация местного управления как саморегулируемого сетевого управления, хотя она и представляет собой интересный с точки зрения теории подход, лишь иногда «работает» в реальных условиях.

20. Что касается вопроса о том, кто должен руководить сетевой структурой управления, то реально существует только один ответ: лишь местные органы власти обладают необходимой демократической легитимностью, которая дает им право определять долгосрочные перспективы и ставить соответствующие цели в области политики в интересах обеспечения благосостояния граждан того или иного города или района, имеющего самоуправление, а также опираться на взаимодействие с различными заинтересованными сторонами и участниками в интересах реализации этих целей. Результаты исследований подтверждают, что сотрудничество может оказаться бездейственным в отсутствие руководства/управления со стороны местных органов власти¹². В государствах, особенно, но ни в коем случае не исключительно, в государствах со слабым гражданским обществом существует опасность того, что интересы более слабых слоев общества останутся незамеченными в рамках самокоординируемых процессов, охватывающих различные субъекты, что приведет к заметным различиям в результатах. Формы местного управления, которые охватывают частные компании и организации гражданского общества наряду с другими муниципалитетами, являются прежде всего формами управления с участием различных заинтересованных сторон. На местных органах власти по-прежнему лежит вся полнота ответственности за обеспечение учета интересов всего населения в целом.

¹² См. сноску 9 выше.

21. Однако перед местными должностными лицами стоит проблема, заключающаяся в том, что сотрудничество и партнерские отношения между муниципалитетом и другими субъектами основаны на том, что возможности и ресурсы этого муниципалитета недостаточны для достижения той или иной поставленной цели. Такая недостаточность проявляется в неспособности муниципалитета контролировать сложные кооперативные механизмы. Сеть кооперативов и производственных процессов может оказаться непонятной для избранных представителей. В результате этого имеет место неадекватность демократически законной ответственности за сетевое управление. Это также имеет место тогда, когда один или несколько субъектов (например, многонациональная компания) являются гораздо более могущественными, чем муниципалитет. Сотрудничество с частными субъектами не должно приводить к тому, чтобы границы размывались до такой степени, что неизбранные субъекты получают возможность оказывать влияние на политические процедуры.

22. Каким же образом можно преодолеть эту дилемму, связанную с неспособностью местных должностных лиц, особенно членов местных советов, получать доступ в сети механизмов сотрудничества и отслеживать их работу и в то же время нести необходимую политико-демократическую ответственность за функционирование таких механизмов? В контексте международной дискуссии превалирует концепция метауправления. Метауправление никак не связано с тем, что должностные лица муниципалитета контролируют сеть управления извне, или иерархически сверху донизу, а также не имеет никакого отношения к созданию регулирующих рамок. Концепция метауправления не ведет к тому, что местные органы власти будут стремиться внедриться в системы управления и установить контроль. Метауправление, скорее, предполагает, что партнеры в рамках государственной сети несут ответственность за инициирование и непрерывное обеспечение управления в рамках этой сети. Ясно, что этого можно добиться не с помощью командно-контрольных методов, а только путем создания возможностей для обмена информацией, коммуникации и переговоров, а также проведения взаимной оценки, в рамках которых задействованы демократически избранные представители и обеспечивается учет потребностей граждан.