

**Комитет экспертов по государственному управлению****Восемнадцатая сессия**

8–12 апреля 2019 года

Пункт 8 предварительной повестки дня*

**Оценка прогресса в деле достижения цели 16
в области устойчивого развития****Прогресс в деле достижения цели 16 в области
устойчивого развития в том, что касается ее
институциональных аспектов: доступа к информации,
прозрачности, участия и подотчетности****Записка Секретариата***Резюме*

В настоящей записке представлена информация о последних изменениях, касающихся отдельных институциональных аспектов цели 16 в области устойчивого развития, а именно доступа к информации, прозрачности, участия и подотчетности. В ней анализируются также глобальные тенденции и институциональные изменения, произошедшие на национальном уровне за последние два десятилетия, и приводится обзор имеющихся данных об эффективности различных инициатив и отдаче от них. Кроме того, в записке содержится ряд выводов, которые могли бы послужить основой для обсуждения Комитетом этого вопроса.

Мониторинг изменений, касающихся институциональных аспектов целей в области устойчивого развития, является сложной задачей. Всеобъемлющей системы, позволяющей в простой и понятной форме получать информацию о тенденциях по всем институциональным аспектам, рассматриваемым в настоящей записке, и по всем странам, не существует. Как правило, о процессе осуществления инициатив (о ресурсах и мероприятиях) имеется больший объем фактических данных, чем о полученных результатах и отдаче от них в более широком смысле.

* E/C.16/2019/1.



На протяжении последних двух десятилетий наблюдается устойчивая тенденция к принятию международных и национальных правовых документов и осуществлению других инициатив, которые определяют институциональные изменения в том, что касается институциональных принципов, рассматриваемых в настоящей записке. Под влиянием стремительных изменений в области информационных технологий меняются и условия, в которых разрабатываются стратегии, касающиеся прозрачности, участия и подотчетности, и развиваются соответствующие учреждения. Нельзя не отметить, что во многих странах принимаются законы о доступе к информации, новые нормы и стандарты в области налогово-бюджетной прозрачности, а также разрабатываются концепции открытых государственных данных и создаются новые каналы для прямого участия граждан, что, на первый взгляд, можно считать признаком прогресса.

Вместе с тем, если сконцентрироваться на результатах наблюдаемых преобразований и отдаче от них, то составить четкую глобальную картину достигнутых успехов будет трудно. Отдача от инициатив по обеспечению прозрачности, подотчетности и участия крайне неоднозначна. Во многих случаях фактическая отдача существенно отличается от их предполагаемых выгод. Сомнительные предположения о связи между конкретными действиями или процессами и планируемыми результатами часто приводят к тому, что ожидания не оправдываются. В недавних публикациях по этой проблематике отмечается важность использования вместо отдельных институциональных механизмов широких стратегий, предполагающих использование множества различных инструментов. Все эксперты подчеркивают важное значение учета конкретных условий и невозможность использования одних и тех же институциональных инструментов в разных условиях.

Цель 16 в области устойчивого развития обеспечивает должную основу для комплексного рассмотрения вопроса об учреждениях. Цели в области устойчивого развития и соответствующие задачи задают ориентиры, которые страны могут использовать для определения источников информации во всех секторах, имеющих отношение к оценке достигнутого прогресса в том, что касается институциональных аспектов.

I. Введение

1. Первостепенное значение для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и достижения всех целей в области устойчивого развития имеют учреждения. В рамках осуществления этой Повестки дня и указанных целей учреждениям уделяется особое внимание как одной из сквозных тем многих из этих целей, так и в качестве одного из важнейших аспектов цели 16 в области устойчивого развития (содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях). Во многих государствах-членах укрепление национальных учреждений для достижения целей в области устойчивого развития рассматривается в качестве одной из приоритетных задач, о чем свидетельствуют добровольные доклады государств-членов, представленные на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию.

2. На своей семнадцатой сессии Комитет экспертов по государственному управлению постановил включить в повестку дня своей восемнадцатой сессии вопрос об оценке прогресса в деле достижения цели 16 в области устойчивого развития. Решение о включении в повестку дня этого пункта связано также с проведением в рамках политического форума высокого уровня, который состоится в июле 2019 года, первого обзора хода достижения цели 16 в области устойчивого развития.

3. Цель настоящей записки заключается в оценке изменений, происходящих на национальном уровне и касающихся отдельных институциональных принципов, которые изложены в задачах, сформулированных в рамках цели 16 в области устойчивого развития, включая: а) прозрачность, в том числе доступ к информации; б) участие в процессах принятия решения и инклюзивность этих процессов; и с) подотчетность. Эти принципы применимы к учреждениям в целом, причем как на системном уровне, так и на уровне конкретных целей в области устойчивого развития. Они являются частью принципов эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития, предложенных Комитетом и принятых в 2018 году Экономическим и Социальным Советом^{1,2}.

4. В настоящей записке излагаются концептуальные и практические трудности, связанные с определением и оценкой прогресса, достигнутого в отношении указанных аспектов. В записке представлены результаты обследований, проведенных за последние два десятилетия для изучения глобальных тенденций и институциональных изменений на национальном уровне, а также имеющаяся информация об эффективности различных инициатив и отдаче от них³. Кроме того,

¹ См. резолюцию 2018/12 Экономического и Социального Совета, п. 10, и Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2005 год, Дополнение № 24 (E/2018/44-E/C.16/2018/8), п. 31.

² Изменения, касающиеся других ключевых институциональных принципов или аспектов, таких как недискриминация и борьба с коррупцией, не рассматриваются в настоящем документе ввиду его ограниченного объема. Они будут проанализированы в ходе предстоящей работы Отдела государственных институтов и цифрового правительства Департамента по экономическим и социальным вопросам, в том числе в рамках подготовки доклада "World Public Sector Report" («Доклад о мировом государственном секторе») 2019 года.

³ В настоящей записке эффективность рассматривается исключительно в плане институциональных механизмов, имеющих отношение к обеспечению прозрачности, подотчетности и участия. В записке не рассматриваются конкретно аспекты эффективности, сформулированные Комитетом в его принципах эффективного

в ней содержатся выводы, которые могли бы послужить основой для обсуждения Комитетом этих вопросов.

5. Основное внимание в настоящей записке уделяется государственному сектору. В записке не анализируется роль государств в деле содействия обеспечению прозрачности и подотчетности в частном секторе, что имеет огромное значение для успешного достижения целей в области устойчивого развития, вместо этого в ней кратко рассматриваются смешанные механизмы управления, например партнерства с участием многих заинтересованных сторон.

II. Трудность оценки достигнутого прогресса в отношении институциональных аспектов

6. При оценке институциональных аспектов цели 16 в области устойчивого развития возникают различные проблемы, которые затрудняют определение прогресса, достигнутого в отношении того или иного аспекта. Поскольку эти проблемы влияют на любую попытку проанализировать глобальные тенденции, они кратко излагаются ниже.

7. Как и по другим направлениям деятельности в рамках целей в области устойчивого развития, работа над темами, затрагиваемыми в рамках цели 16 в области устойчивого развития, началась задолго до принятия этих целей. Прозрачность, подотчетность, участие и другие институциональные принципы представляют собой широкие понятия и по-разному рассматриваются учеными и специалистами-практиками из различных сфер. Различные экспертные сообщества, в том числе международные учреждения, оказывающие содействие в работе по вопросам управления, используют различные семантические карты этих понятий.

8. В целом определить, что означает прогресс в отношении того или иного институционального аспекта, рассматриваемого в настоящей записке, довольно сложно. Одна из причин заключается в том, что для каждого аспекта желательность изменения в том или ином направлении не является априори однозначной, поскольку могут возникнуть противоречия с другими институциональными принципами или принципами в области прав человека. Например, чтобы определить «надлежащую» степень прозрачности в данных условиях, необходимо обеспечить, среди прочих факторов, сбалансированный учет соображений конфиденциальности и безопасности. Немаловажно и то, что различные группы в обществе могут придерживаться совершенно разных точек зрения на то, как добиться этой надлежащей сбалансированности. Поскольку в разных странах общество придерживается разного мировоззрения, подход к институциональным аспектам, лучше всего отражающий общественный консенсус, также будет различаться. Кроме того, в любой стране желательный баланс между этими принципами может меняться со временем в связи с социальными, политическими или технологическими преобразованиями.

9. Еще одна причина вытекает из взаимосвязей, существующих между институциональными принципами, рассматриваемыми в настоящей записке. Между этими принципами существует множество динамичных причинно-следственных связей, и одной из ключевых переменных для понимания того, как они взаимодействуют и какие результаты они приносят (например, улучшение качества услуг, повышение степени доверия), являются существующие условия. Например, институциональное изменение, которое в одних условиях приводит к

государственного управления, а именно компетентность, разумная государственная политика и сотрудничество.

повышению прозрачности, в других условиях может иметь совершенно иные последствия. В связи с этим зачастую бывает трудно однозначно определить исходные показатели или текущую ситуацию в отношении того или иного институционального принципа.

10. В отношении каждого аспекта продолжаются концептуальные дискуссии о том, что имеет значение в плане результатов в области развития, то есть о связи между развитием учреждений и механизмов в определенной области (например, в области обеспечения доступа к информации) и их влиянием на результаты для общества (например, расширение доступа к государственным услугам или сокращение масштабов коррупции). Поэтому трудно дать однозначное определение понятию прогресса на уровне таких широких принципов, как подотчетность или прозрачность, чтобы это определение было актуально во всех условиях и во все времена. Таким образом, дать содержательное определение понятию «прогресс» можно лишь со ссылкой на политические и институциональные условия и динамику политических и институциональных изменений на местах. Эта неоднородность и зависимость от национальных условий были отмечены Комитетом во время разработки им принципов эффективного государственного управления.

11. Цель 16 в области устойчивого развития охватывает самые разные направления деятельности, и проведение оценки по каждому из них осуществляется независимо от других направлений. В рамках каждого направления ведутся концептуальные дискуссии о том, что и как следует оценивать. С учетом этого для каждого из институциональных принципов, рассматриваемых в настоящем документе, был разработан ряд показателей и индикаторов для оценки различных аспектов и субаспектов. Эти показатели, разработанные в рамках различных инициатив, имеют разную сферу охвата, отражают разные базовые теории или предположения относительно государственного управления и ориентированы на разные задачи в плане достижения прогресса. Большинство показателей являются комплексными по своему характеру, и их интерпретация без учета соответствующих условий может представлять трудности. Методология измерения индикаторов, как правило, довольно часто меняется, в связи с чем трудно найти длинные динамические ряды данных. Одним из последствий такого многообразия подходов является то, что различные обследования по одному и тому же вопросу иногда указывают на тенденции, которые противоречат друг другу⁴.

12. Оценка эффективности институциональных механизмов и отдачи от них — крайне сложная задача. В целом эффективность государственных учреждений означает степень, в которой они способны обеспечивать достижение тех целей, для реализации которых были созданы. Эффективность всегда определяется относительно внешней задачи или цели. В контексте достижения целей в области устойчивого развития эффективность учреждений следует оценивать с точки зрения того, в какой мере они способствуют осуществлению конкретных целей и задач. Здесь необходимо выделить две степени или два вида эффективности: непосредственные результаты (то есть способны ли учреждения выполнять поставленные перед ними задачи) и отдачу в более широком смысле (то есть способствуют ли учреждения улучшению результатов для граждан в плане качества жизни, государственных услуг, участия гражданского общества и других аспектов благосостояния). В таблице 1 приводятся примеры общих вопросов и соответствующих аспектов, связанных с оценкой ресурсов, процессов, мероприятий,

⁴ Анализ показателей, относящихся к цели 16 в области устойчивого развития, приводится в другом документе, подготовленном секретариатом к восемнадцатой сессии Комитета и посвященном увязке принципов эффективного управления в интересах устойчивого развития с практической деятельностью и результатами (E/C.16/2019/4).

результатов и отдачи применительно к институциональным принципам, рассматриваемым в настоящей записке.

13. В исследованиях по вопросам государственного управления основное внимание уделяется, как правило, ресурсам и процессам, в то время как результатам уделяется меньше внимания, а отдаче — еще меньше. Качественные оценки имеются для большого числа инициатив, связанных с прозрачностью, подотчетностью и участием, однако метаобзоры этих инициатив очень немногочисленны, и информация об известных авторах метаобзоров приводится в последующих разделах.

Таблица 1

Вопросы для оценки эффективности инициатив, связанных с институциональными принципами, предусмотренными в рамках цели 16 в области устойчивого развития

<i>Институциональный принцип</i>	<i>Ресурсы и процессы</i>	<i>Мероприятия</i>	<i>Результаты</i>	<i>Отдача</i>
Доступ к информации	<p>Принятие законов о доступе к информации и создание соответствующих учреждений</p> <p>Адаптация организаций для выполнения требований законов о доступе к информации, включая выделение ресурсов и наращивание потенциала</p>	<p>Число запросов, направленных в государственные учреждения</p> <p>Результаты рассмотрения запросов о предоставлении информации</p> <p>Показатели степени соблюдения указанных законов различными учреждениями</p>	<p>Объем и вид информации, предоставленной в течение определенного периода времени</p> <p>Использование полученной информации отправителями запросов</p> <p>Изменения в практике государственных должностных лиц и государственных учреждений</p>	<p>Осведомлены ли граждане о своем праве запрашивать информацию у правительства?</p> <p>Способствует ли информация повышению эффективности общественных обсуждений?</p> <p>Способствует ли информация усилению подотчетности в государственном секторе?</p> <p>Способствует ли информация улучшению качества государственных услуг или повышению эффективности государственных учреждений?</p>
Прозрачность	<p>Национальные инициативы в области открытых государственных данных</p> <p>Принятие нормативно-правовой базы, предписывающей или поощряющей раскрытие информации (целевое или нецелевое)</p>	<p>Подготовка и публикация информации государственными учреждениями</p> <p>Показатели степени соблюдения законодательства</p>	<p>Какого рода информация стала более (или менее) доступной, чем в прошлом</p> <p>Изменения в восприятии прозрачности</p>	<p>Является ли информация, публикуемая в рамках инициатив в области открытых государственных данных и обязательных требований о раскрытии информации, актуальной и полезной для граждан, неправительственных организаций и компаний?</p> <p>Способствует ли раскрытие информации улучшению качества государственных услуг?</p> <p>Способствует ли раскрытие информации усилению подотчетности правительства?</p>

<i>Институциональный принцип</i>	<i>Ресурсы и процессы</i>	<i>Мероприятия</i>	<i>Результаты</i>	<i>Отдача</i>
Инклюзивный и основанный на широком участии процесс принятия решений	Изменения в нормативно-правовой базе в том, что касается участия	Число проведенных мероприятий на основе широкого участия и число созданных каналов	Влияние участия широкой общественности на принятие решений и распределение ресурсов	Насколько важно наличие возможностей для гражданской активности в плане основанных на широком участии процессов?
	Создание каналов и механизмов участия Реализация организационных изменений в целях интеграции механизмов участия в деятельность государственных учреждений и управления этими механизмами	Число представителей различных социальных групп, привлекаемых к работе в рамках механизмов участия	Роль участия широкой общественности в увеличении гибкости государственных услуг и повышении их качества Изменения в практике государственных должностных лиц в плане их взаимодействия с гражданами Изменение мнения граждан относительно участия, расширения прав и возможностей	Каким образом основанные на широком участии процессы меняют социальную динамику, включая гражданскую активность? Каким образом основанные на широком участии процессы влияют на властные отношения? Способствуют ли основанные на широком участии процессы укреплению доверия к правительству?
Подотчетность	Положения конституции или законов, обеспечивающие подотчетность правительства	Соблюдение формальных процедур представления отчетности правительством и осуществления надзора за его деятельностью	Результаты формальных процедур осуществления надзора, включая возможные санкции	Стала ли система институциональных сдержек и противовесов более сбалансированной?
	Уставы гражданской службы Организационные процессы обеспечения подотчетности (например, рабочие процессы)	Принятие мер по обеспечению подотчетности в системе гражданской службы	Результаты работы внутренних механизмов обеспечения подотчетности в государственных учреждениях	Как изменились трудовая этика и мотивация в системе государственной службы? Стали ли государственные служащие больше прислушиваться к населению?

III. Тенденции в области институциональных изменений и сведения об их эффективности

A. Прозрачность

14. Для целей настоящей записки прозрачность можно определить как принцип, предполагающий предоставление населению возможности получать информацию о деятельности и структурах государственного сектора, процессах принятия решений в государственном секторе, результатах и эффективности работы этого сектора. Прозрачность охватывает различные субаспекты и области деятельности. В настоящей записке рассматриваются четыре категории прозрачности: законы о доступе к информации; обязательное раскрытие информации (называемое также «целенаправленной прозрачностью»); оперативное, добровольное раскрытие информации правительствами, включая открытые государственные данные; и налогово-бюджетная прозрачность.

Законы о доступе к информации

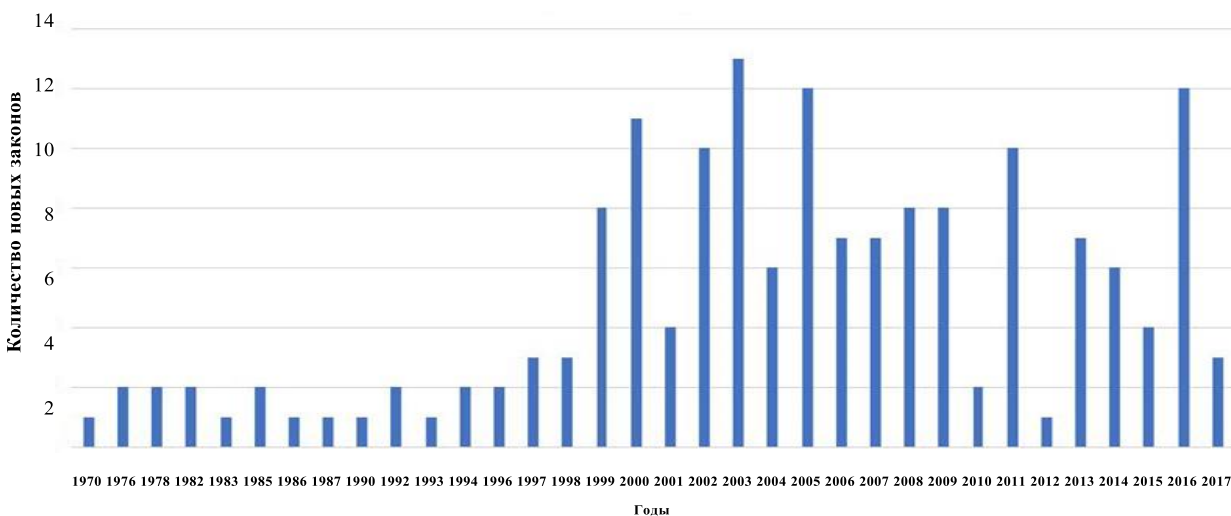
15. Хотя доступ к информации тесно связан с прозрачностью и часто считается ее частью, истоки этого аспекта связаны с правами человека. Понятие права на информацию включено в международное законодательство с момента подписания в 1948 году Всеобщей декларации прав человека, в статье 19 которой рассматривается вопрос о праве на свободу мнений и их свободное выражение. С тех пор был разработан ряд международно-правовых документов, в том числе на региональном уровне, например Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), принятая в 1998 году. Разработка национальных режимов доступа к информации началась раньше, чем появились другие современные движения в поддержку прозрачности.

16. На национальном уровне осуществление права на информацию регулируется законами о доступе к информации (которые называют также законами о праве на информацию или о свободе информации). Кроме того, часто доступ к определенным видам информации регулируется секторальными законами (например, об охране окружающей среды, защите прав потребителей, борьбе с коррупцией или государственных закупках). По состоянию на 2017 год законы или стратегии по вопросам о праве на информацию были приняты в 118 странах, причем в 113 странах были приняты законы о праве на информацию, а в 5 странах — национальные указы или стратегии (см. также диаграмму I). В 90 странах право на информацию прямо упоминается также в национальных конституциях. Более 40 стран находятся в процессе принятия закона о праве на информацию: соответствующий законопроект внесен на рассмотрение или находится на рассмотрении.

17. С осуществлением международных и национальных документов связан ряд проблем. Положения о доступе к информации, содержащиеся в международных документах, часто носят общий характер и не содержат практической информации об их осуществлении или обеспечении их выполнения на национальном уровне. Многие международные документы остаются расплывчатыми или устанавливают лишь минимальные — зачастую в основном процедурные — стандарты, хотя и не мешают странам принимать более масштабные меры. Термины, содержащиеся в международных документах, часто могут толковаться по-разному. Даже в тех случаях, когда положения четко устанавливают определенные права или обязанности, они не всегда реально выполняются странами.

Впрочем, внутренние недостатки национальных правовых систем могут свести на нет возможный эффект от международных документов.

Диаграмма I
Разработка национальных/федеральных законов или указов о свободе информации, 1970–2017 годы



Источник: инициатива Открытого общества по вопросам правосудия, 2017 год, перечень стран, гарантирующих право на доступ к информации в национальных/федеральных законах или указах.

18. Законы о доступе к информации имеются во многих странах, однако не все законы реально выполняются. К числу основных проблем относятся несоблюдение законов, непринятие мер по обеспечению их соблюдения и ненадлежащий мониторинг их осуществления. Во многих странах запросы о предоставлении информации часто отклоняются. Среди основных трудностей, препятствующих осуществлению законов, можно назвать следующие: нечеткую нормативно-правовую базу; отсутствие независимых надзорных органов; отсутствие политической воли к выполнению законодательства; нехватку людских и финансовых ресурсов; отсутствие программ обучения и укрепления потенциала для государственных служащих; неэффективные системы управления; и низкую осведомленность населения о гражданских правах.

19. Как показывают многолетние исследования национальных режимов доступа к информации, при введении требований о раскрытии информации правительства и государственные учреждения адаптируют свою практику таким образом, который не всегда способствует повышению прозрачности. Номинальное повышение прозрачности может сопровождаться введением различных ограничений на тип публикуемых материалов. В более широком контексте повышение уровня прозрачности в сфере государственного управления может поставить под угрозу неприкосновенность частной жизни и сопровождаться усилением надзора.

20. Международные документы и вытекающие из них режимы доступа к информации, как правило, не обязывают частный сектор раскрывать информацию, даже при выполнении им государственных функций и оказании им государственных услуг. В качестве причины для отказа в предоставлении доступа к информации (например, к информации о загрязнителях с промышленных объектов) можно сослаться на коммерческую тайну. Часто это наблюдается также в самостоятельных ведомствах, функционирующих независимо от отраслевых

министерств. Вместе с тем в некоторых странах законодательство о доступе к информации распространяется и на частный сектор при определенных условиях (например, на частные организации, получающие государственные средства) и в определенных отраслях.

21. На сегодняшний день имеется относительно мало эмпирических исследований и фактических данных об эффективности документов по вопросам доступа к информации. Большинство проведенных исследований посвящены эффективности режимов доступа к информации с точки зрения механизма и соблюдения государственными учреждениями установленных требований. В ряде исследований рассматривается влияние законов о доступе к информации на институциональные изменения. Например, в ходе масштабного исследования, проведенного в 2006 году в рамках инициативы Открытого общества по вопросам правосудия, было установлено, что наличие законов о свободе информации в целом способствует повышению оперативности реагирования государственных должностных лиц на запросы. Тематические исследования демонстрируют, что законы о доступе к информации могут повлечь за собой позитивные социальные перемены, особенно в тех случаях, когда сопровождаются принятием мер по обеспечению участия и расширению прав и возможностей, например в рамках инициатив в области социальной подотчетности.

Обязательное раскрытие информации

22. Раскрытие значительной части информации государственными ведомствами или частными компаниями, оказывающими государственные услуги, обусловлено необходимостью соблюдения законов или нормативных актов. Это относится к такой информации, как финансовая отчетность, публикуемая компаниями, данные о деятельности школ, публикуемые министерствами образования, показатели качества воды, публикуемые коммунальными службами, а также маркировка продуктов питания и условия финансовых продуктов (например, ипотечных кредитов). Во многих секторах уровень обязательной прозрачности за последние годы повысился, причем зачастую в связи со стремлением к усилению подотчетности или улучшению результатов для граждан. В силу широкого круга областей, охватываемых такой «целенаправленной прозрачностью», глобального или хотя бы национального обзора сферы действия таких положений не имеется.

23. Что касается эффективности, то было проведено — на разрозненной, часто секторальной основе — множество оценок стратегий раскрытия информации и их влияния на осведомленность населения, выбор потребителей, результаты в области здравоохранения и образования, качество государственных услуг и другие результаты. Инициативы в этой области приносят самые разнообразные результаты, которые обычно зависят от подробных характеристик инициатив в том, что касается их подготовки и осуществления. Например, на результаты этих инициатив зачастую в значительной степени влияет выбор раскрываемой информации и способа ее представления.

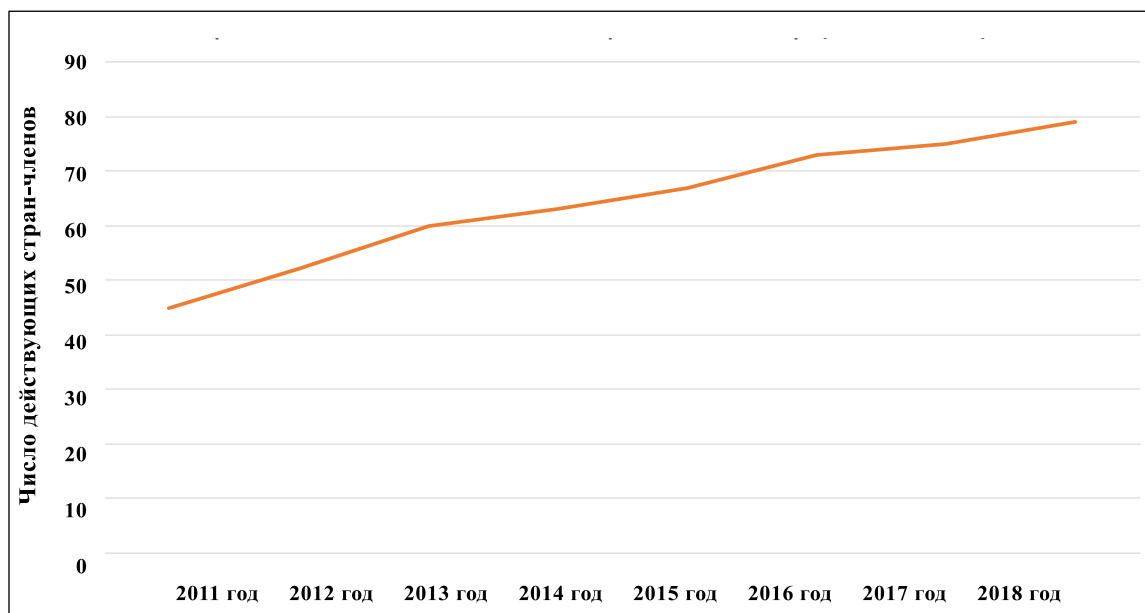
Оперативное раскрытие информации и открытые государственные данные

24. За последнее десятилетие были достигнуты значительные успехи в том, что касается оперативной публикации государственных данных на правительственных веб-сайтах. В настоящее время большинство правительств обеспечивают доступ к информации и административным услугам в режиме онлайн. Например, по состоянию на 2018 год в большинстве стран имелись инструменты для проведения электронных закупок, причем использование таких инструментов расширилось стремительными темпами в течение последних нескольких лет.

По состоянию на 2018 год 139 стран продвинулись в этом вопросе еще на один шаг и осуществили инициативы в области открытых государственных данных, обеспечившие широкой общественности доступ к данным через центральные порталы, в то время как в 2014 году число таких инициатив составляло всего лишь 46. На большей части этих порталов данные представлены в машиночитаемом формате в соответствии с общепринятыми стандартами для открытых государственных данных. Данные, публикуемые правительствами различных стран в рамках таких инициатив, отслеживаются рядом организаций. Одной из довольно известных организаций, ориентированных на поощрение открытого правительства, включая, среди прочего, открытые государственные данные, является партнерство «Открытое правительство», созданное в 2011 году. По состоянию на 2018 год это партнерство насчитывало 79 стран-членов (см. диаграмму II).

Диаграмма II

Динамика изменения числа стран — членов партнерства «Открытое правительство», 2011–2018 годы



Источник: партнерство «Открытое правительство», 2018 год.

25. По всей видимости, глобальный обзор эффективности инициатив в области открытых государственных данных, предполагаемая польза от которых заключается в обеспечении дополнительных возможностей для негосударственных субъектов, особенно для частного сектора, повышении прозрачности и усилении подотчетности, не проводился. Вместе с тем фактически данные по отдельным странам, как представляется, указывают на то, что эти цели не всегда достигаются. Отсутствие потребности в открытых данных у местного частного сектора и населения может быть следствием их недостаточного участия в планировании и разработке инициатив в этой области. В рамках международных инициатив по отслеживанию развития концепции открытых государственных данных отмечается несоответствие между публикуемыми данными и потребностями различных групп общества. Несмотря на частые заявления о том, что открытые государственные данные способствуют обеспечению подотчетности правительства, критики движения в поддержку концепции открытых государственных данных выражают озабоченность в связи с тем, что первоочередное внимание

правительства уделяют публикации больших объемов необработанных, неструктурированных данных, которые не всегда могут быть использованы рядовыми гражданами. Эксперты указывают на необходимость укрепления потенциала населения для интерпретации публикуемых данных (например, через неправительственные организации, которые могут выступать в качестве посредников, или средства массовой информации). Кроме того, эксперты выражают обеспокоенность тем, что правительства могут использовать концепцию открытого правительства для создания видимости большей открытости при сохранении недостаточной прозрачности и подотчетности.

Налогово-бюджетная прозрачность

26. Вопрос о налогово-бюджетной прозрачности имеет долгую историю. Налогово-бюджетная прозрачность включает в себя прозрачность не только в сфере бюджета и налогов, но и в других областях. В 2012 году Глобальной инициативой по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере были разработаны Принципы высокого уровня в отношении прозрачности, участия и подотчетности в налогово-бюджетной сфере, и в том же году Генеральная Ассамблея в своей резолюции [67/218](#) приняла их к сведению.

27. Ряд международных учреждений проводят мониторинг в области бюджетной прозрачности. Наиболее известным регулярным источником информации о практике разных стран в этой области являются, пожалуй, обзоры открытости бюджета, проводимые одной из международных неправительственных организаций — Международным бюджетным партнерством. По данным Международного бюджетного партнерства, на глобальном уровне в 2008–2015 годах степень доступности бюджетной информации широкой общественности медленно, но неуклонно повышалась, а в 2015–2017 годах — снижалась. В целом, как представляется, объем доступной бюджетной информации в настоящее время больше, чем десять лет назад. В разных странах и регионах практика раскрытия информации существенно различается.

28. Вопросы бюджетной прозрачности охватывают не только данные, полученные в ходе международных обследований, но и другие аспекты. Как правило, управление определенными категориями государственных поступлений и расходов осуществляется за рамками основного бюджета (например, целевыми фондами, созданными для аккумулирования доходов от эксплуатации природных ресурсов или определенных налоговых поступлений и управления такими доходами и поступлениями). Информация о таких фондах может быть менее прозрачной, чем информация по основному бюджету, а международные инициативы в области мониторинга могут и не охватывать такие фонды.

29. Во многих странах доходы от эксплуатации природных ресурсов (и соответствующие расходы) имеют важное значение для государственного бюджета, поэтому в контексте обеспечения прозрачности информации о таких доходах и расходах уделяется пристальное внимание. В добывающей промышленности реализуются ее собственные инициативы по обеспечению прозрачности. Наиболее известной среди таких инициатив является Инициатива прозрачности добывающих отраслей, начало которой было положено в 2003 году. По состоянию на ноябрь 2015 года требованиям, установленным в рамках этой Инициативы, соответствовала 31 страна, а еще 49 стран имели статус кандидатов. В общей сложности в рамках этой Инициативы 49 стран более чем в 200 отчетах раскрыли информацию о платежах и поступлениях на сумму примерно 1,67 трлн долл. США, и более 90 крупных компаний, занимающихся добычей нефти, газа и других полезных ископаемых, выразили готовность поддерживать эту Инициативу. Хотя данная Инициатива изучена в достаточной мере, мнения исследователей

относительно ее влияния на государственное управление и ее результатов для граждан, по-видимому, разделились.

30. Определенную обеспокоенность вызывает недостаточная прозрачность деятельности правительств в рамках государственно-частных партнерств. Все большее число стран оперативно публикует информацию о таких партнерствах. В ряде стран были созданы порталы для раскрытия информации, с тем чтобы обеспечить широкой общественности доступ к неконфиденциальной информации относительно договоров о государственно-частном партнерстве. Во всем мире все шире применяется практика оперативной публикации данных о концессиях, в том числе данных о соглашениях, лицензиях и сопутствующих пространственных данных, и эта практика особенно поощряется такими партнерствами, как Инициатива прозрачности добывающих отраслей. Вместе с тем не существует общепризнанного стандарта относительно раскрытия информации, касающейся концессий в области лесозаготовки, добычи полезных ископаемых и сельского хозяйства, что зачастую приводит к возникновению проблем с качеством данных.

Общие выводы в отношении прозрачности

31. Эмпирические данные дают комплексное представление о том, каких успехов и отдачи можно добиться благодаря инициативам по обеспечению прозрачности. Как показывают результаты исследований, прозрачность может являться одним из важных факторов сдерживания коррупции, хотя между ними и нет прямой взаимосвязи. Повышение налогово-бюджетной прозрачности, как представляется, влечет за собой улучшение качества управления финансами и государственных закупок. То, в какой степени прозрачность способствует усилению подотчетности правительства и повышению эффективности его работы, существенно различается. Кроме того, универсальных моделей, демонстрирующих влияние прозрачности на уровень гражданского участия, доверия к правительству и удовлетворенности граждан, не существует.

32. До недавнего времени движения в поддержку права на информацию и открытых государственных данных развивались независимо друг от друга. В последнее время наблюдается тенденция к тому, что некоторые правительства делают акцент на инициативах в области открытых государственных данных, иногда при этом умаляя значение законов о доступе к информации или считая эти законы лишними. Однако механизмы этих двух типов дополняют друг друга: законы о доступе к информации часто представляют собой основу для осуществления инициатив в области открытых государственных данных. Эти законы обеспечивают также доступ к данным, которые не могут быть раскрыты правительствами по собственной инициативе, но имеют огромное значение для обеспечения подотчетности правительств перед заинтересованными сторонами. Задача на будущее заключается в поиске путей для установления надлежащих механизмов обеспечения прозрачности и создания благоприятных условий, позволяющих увеличить отдачу от инициатив всех типов в области обеспечения прозрачности.

В. Инклюзивный и основанный на широком участии процесс принятия решений

33. Идеи, выражаемые терминами, которые используются в формулировке задачи 16.7 в рамках цели 16 в области устойчивого развития, охватывают такие широко используемые понятия, как вовлечение, участие, коллективное управление, или частично совпадают с этими понятиями. В настоящем разделе

рассматривается только прямое участие и не затрагивается не прямое участие через представительные системы.

34. За последние несколько десятилетий было создано огромное количество механизмов, основанных на широком участии, — во многих странах и областях, в различных формах и на различных географических уровнях. В таблице 2 приводятся примеры различных типов таких механизмов в разбивке по группам на основе трех характеристик: полномочий (консультационные или директивные); характера (секторальный и межсекторальный); и географического уровня. В настоящей записке рассматривается лишь часть этих категорий.

Таблица 2

Примеры механизмов, основанных на широком участии

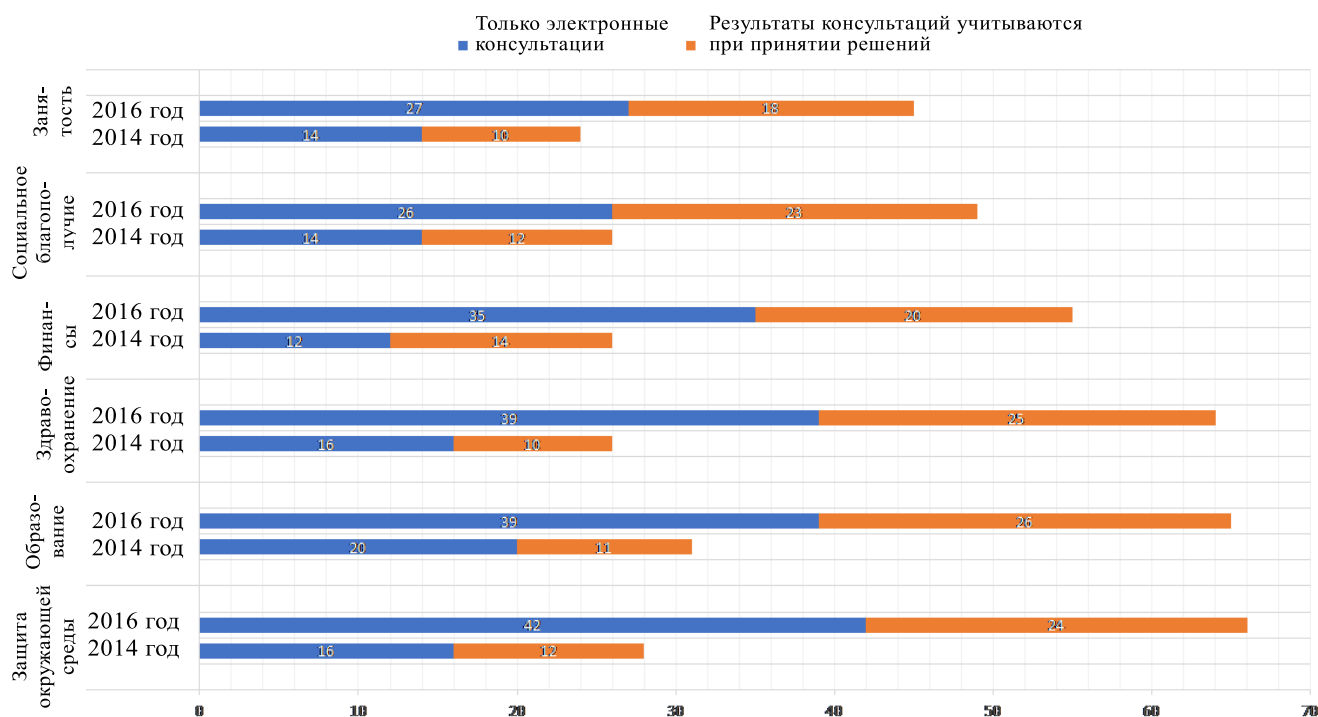
	Участие в консультациях		Участие в принятии решений	
	Национальный уровень	Местный уровень	Национальный уровень	Местный уровень
Межсекторальный характер	Национальные экономические и социальные советы Национальные советы по устойчивому развитию	Мероприятия на местах в рамках Повестки дня на XXI век	Официальные (открытые) консультации в рамках политических процессов	Планирование и составление бюджета на основе широкого участия
Секторальный характер	Секторальные советы и консультативные комитеты	Механизмы оценки социальных последствий Механизмы оценки воздействия на окружающую среду	Партнерства с участием многих заинтересованных сторон Совместное оказание государственных услуг	Основанное на широком участии или совместное управление природными ресурсами

Примечание: некоторые механизмы актуальны как на национальном, так и на местном уровнях.

Официальные консультации в рамках политических процессов

35. Во многих странах правительства внедрили процедуры проведения консультаций с заинтересованными сторонами на различных этапах разработки новых стратегий. Мониторинг изменений в этой области осуществляется различными способами. Публикуемые Всемирным банком показатели эффективности государственного управления в странах мира в качестве одного из аспектов включают участие широкой общественности в процессе принятия решений. Публикация Организации экономического сотрудничества и развития “Government at a Glance” («Панорама государственного управления») содержит показатели участия в формировании политики. Показатели, публикуемые обеими организациями, не являются очевидными и не позволяют провести их сравнительную интерпретацию. С 2012 года в рамках обзоров Организации Объединенных Наций по электронному правительству в 193 странах проводится мониторинг электронного участия, предполагающий разграничение между предоставлением информации, проведением консультаций и учетом результатов консультаций в процессе принятия решений. Налицо тенденция к увеличению числа стран, где проводятся электронные консультации, а также к осознанию правительствами во многих случаях того, каким образом электронные консультации способствуют принятию обоснованных решений (см. диаграмму III).

Диаграмма III
Число стран, где проводятся электронные консультации в различных областях политики, 2014 и 2016 годы



Источник: обзоры Организации Объединенных Наций по электронному правительству, 2014 и 2016 годы.

Механизмы межсекторальных консультаций

36. Механизмы консультаций на системном (межсекторальном) уровне включают традиционные «корпоративистские» консультативные советы, например экономические и социальные советы, и структуры, занимающиеся вопросами устойчивого развития, например национальные советы по устойчивому развитию. Учреждения первого типа получили широкое распространение во всем мире; им отводится консультативная роль, а их влияние различается. Учреждения второго типа возникли после проведения в 1992 году Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, а после принятия Повестки дня на период до 2030 года им стали уделять больше внимания. В настоящее время такие учреждения получили широкое распространение, причем многие из них принимают активное участие в работе институциональных механизмов для осуществления целей в области устойчивого развития на национальном уровне. В отличие от экономических и социальных советов, эффективность национальных советов по устойчивому развитию и отдача от их работы не документируются подробным образом.

Участие на секторальном уровне

37. За прошедшие годы многие страны создали консультативные механизмы на секторальном уровне. Как указано в докладе “World Public Sector Report 2018” («Доклад о мировом государственном секторе, 2018 год»), к таким механизмам относится широкий спектр институциональных механизмов и каналов для взаимодействия. Типы структур, используемых для взаимодействия с заинтересованными сторонами в различных секторах, включают сети и площадки с участием многих заинтересованных сторон, многосекторальные комитеты или

советы, консультативные и экспертные комитеты. Подходы на основе консультаций включают также проведение общественных слушаний, семинаров, консультаций в рамках открытых заседаний и включение заинтересованных сторон в состав групп, ответственных за разработку стратегий, планов или программ. В разных странах и секторах уровень участия заинтересованных сторон и используемые структуры и подходы различаются.

38. Всеобъемлющего глобального обзора различных видов консультативных механизмов, по всей видимости, нет ни для одного сектора. Не проводился также и систематический анализ этих консультативных механизмов. Если взять, например, сектор водоснабжения, который является одним из наиболее изученных, то результаты исследований, как представляется, указывают на то, что основанные на широком участии подходы и инструменты эффективны в содействии обмену информацией и проведению консультаций в целях планирования политики и — в определенной степени — ее осуществления, но для развития более активных форм взаимодействия, таких как сотрудничество и расширение прав и возможностей, эти подходы и инструменты не настолько эффективны.

39. Обширный спектр основанных на широком участии механизмов не ограничивается лишь консультациями и ориентирован не только на участие широкой общественности в осуществлении принятых решений, в основном на местном уровне. К числу механизмов, которые широко изучались в условиях развивающихся стран, в частности потому, что эти механизмы получили поддержку доноров, относятся участие населения в инфраструктурных проектах и проектах в области управления на базе школ, а также участие общин в оказании первичной медико-санитарной помощи. Доказательства эффективности этих механизмов являются непосредственными как в плане изменений в результатах, так и в плане расширения прав и возможностей граждан и гражданского общества. В последнее время эксперты подчеркивают важность усиления вертикальной координации в рамках основанных на широком участии механизмов, ориентированных на обеспечение социальной подотчетности.

40. Одной из областей, где на протяжении последних трех десятилетий наблюдается стремительное развитие, является основанное на широком участии управление общими ресурсами, например водным, лесным и рыболовным хозяйством. Такие механизмы могут возникать спонтанно или по инициативе правительств. Например, в 1980-х годах в развивающихся странах появилась практика передачи прав на существующие естественные леса сельским общинам. Глобального обзора таких видов механизмов не существует.

41. В большинстве публикаций по вопросам основанного на участии общин управления природными ресурсами основное внимание уделяется условиям, при которых участие общин ведет к более рациональному природопользованию. Многие тематические исследования указывают на жизнеспособность такой практики управления природными ресурсами, причем как при поддержке со стороны государства, так и без нее. Однако наблюдаемые результаты весьма неоднородны и зачастую не могут быть экстраполированы за рамки местных условий. Существующие обзоры свидетельствуют о том, что цели обеспечения рационального природопользования и более справедливого распределения выгод от использования ресурсов не обязательно согласуются друг с другом. Кроме того, эти обзоры указывают на то, что в основе проектов, реализуемых в этой области при поддержке доноров, часто лежат нереалистичные ожидания и сроки, и зачастую в этих проектах не учитывается сложная социальная и политическая обстановка на местах. В обзорах отмечается также важность создания четких и заслуживающих доверие систем подотчетности в качестве одной из предпосылок для успешной реализации проектов в области управления на

основе широкого участия и важность создания эффективных систем мониторинга и оценки.

Планирование и составление бюджета на основе широкого участия на местном уровне

42. На протяжении последних двух десятилетий во всем мире стремительными темпами развивались основанные на широком участии механизмы. Наиболее известным из них является практика составления бюджета на основе широкого участия, которая впервые была использована в 1989 году в Порту-Алегри (Бразилия) и позднее получила распространение во многих бразильских муниципалитетах. В отличие от первоначальной экспериментальной практики, использованной в Бразилии, многие из более поздних версий этого инструмента носят чисто консультативный характер и не предполагают предоставление полномочий на принятие решений о распределении ресурсов на муниципальном уровне. Появилось множество других институциональных механизмов, включая различные формы планирования на основе широкого участия и общественные слушания. Даже в рамках каждой отдельной категории наблюдаются существенные различия в том, что касается форматов, полномочий на принятие решений и форм участия; эти механизмы значительно различаются также в том, что касается роли отдельных граждан относительно организованного гражданского общества или других организованных групп.

43. Наиболее изученным из этих видов механизмов является составление бюджета на основе широкого участия. Глобального обзора инициатив по составлению бюджета на основе широкого участия не существует, и нет базы данных о таких инициативах, однако в открытом доступе имеются данные по отдельным странам и результаты отдельных тематических исследований. По оценке экспертов, с 2013 года в одной лишь Латинской Америке практику составления бюджета на основе широкого участия внедрили более 2500 местных органов власти. В период с 2000 по 2010 годы в странах Европы число местных органов власти, применяющих эту практику, возросло от нескольких органов до более чем 200.

44. Последствиям внедрения практики составления бюджета на основе широкого участия в Бразилии посвящено множество публикаций. Установлено, что в своем первоначальном варианте такая практика: а) положительным образом повлияла на распределение ресурсов в пользу групп населения, живущих в условиях нищеты; б) помогла не допустить передачи контроля над ресурсами влиятельным общественным группам или элементам гражданского общества; и в) обеспечила сокращение масштабов покровительства при распределении ресурсов на местах. Считается, что благодаря этой практике органы государственного управления стали в большей степени учитывать предпочтения граждан. Среди других факторов успеха можно назвать наличие у муниципальных властей сильной политической воли, установление четких технических критериев для распределения ресурсов, включение этой экспериментальной практики в рамки более масштабной реформы местного управления и наличие в политических кругах стремления к обеспечению большей социальной справедливости.

45. Объем систематизированных фактических данных о последствиях внедрения практики составления бюджета на основе широкого участия за пределами Бразилии, как представляется, ограничен. Проведенная недавно Министерством по вопросам международного развития Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии оперативная оценка фактических данных о практике составления бюджета на основе широкого участия в развивающихся странах позволила получить убедительные доказательства положительного влияния этой практики на распределение бюджетных средств, оказание услуг и участие широкой общественности. Фактические данные о влиянии этой практики на

эффективность систем управления государственными финансами, подотчетность и борьбу с коррупцией оказались неоднозначными и указывают на наличие как положительных, так и отрицательных последствий.

С. Подотчетность

46. В общем подотчетность означает обязанность отдельного лица или организации отчитываться о своей деятельности и нести ответственность за нее. В качестве реляционной концепции подотчетность охватывает множество различных аспектов. В настоящей записке рассматривается только подотчетность государственного сектора, причем лишь четыре ее разновидности: подотчетность правительств через официальные механизмы надзора; подотчетность в системе государственной службы; социальная подотчетность; и подотчетность в рамках партнерств.

Подотчетность правительств через официальные надзорные механизмы

47. Современные формы государственного управления предусматривают официальные механизмы надзора. Два практически универсальных механизма — парламенты и высшие ревизионные учреждения. Оба механизма — посредством разных процессов — обеспечивают надзор за исполнительной ветвью власти, в том числе в отношении основных правительственных функций, например составления бюджета.

48. Конституционные полномочия, предоставленные парламентам в том, что касается надзора, различаются, как и политические условия, в которых парламенты проводят дебаты, и процедуры, которым они при этом следуют. Например, в ходе проведенного в 2017 году обзора открытости бюджета в выборке из 115 стран было выявлено лишь 29 стран, где законодательный орган (в полном составе или в составе комитета) обсудил и утвердил ключевые рекомендации по вопросам политики до внесения бюджета на рассмотрение. Законодательные органы способны осуществлять ограниченный надзор за бюджетным процессом, причем на стадии составления и утверждения бюджета они имеют немного больше влияния, чем на стадии его исполнения и контроля за его исполнением. Обследование, проведенное в 2017 году Межпарламентским союзом, показало, что половина парламентов, включенных в выборку, имели системы мониторинга соблюдения международных договоров по правам человека.

49. К числу основных проблем, препятствующих эффективному парламентскому надзору, относится нехватка ресурсов и персонала для проведения независимого анализа рассматриваемых вопросов; информационный разрыв между правительствами и парламентами; нехватка времени для рассмотрения бюджета и других вопросов; нежелание правительств осуществлять парламентский надзор; и наличие у парламентского большинства причин для подрыва работы правительства.

50. Масштабы и объем надзора, осуществляемого высшими ревизионными учреждениями, в разных странах различаются. Многие из этих учреждений проводят проверки эффективности работы, однако большое количество учреждений ограничиваются проведением проверок соблюдения установленных требований и финансовых ревизий. На протяжении последнего десятилетия наблюдается четкая тенденция к переводу деятельности высших ревизионных учреждений на профессиональную основу, но эта тенденция характерна не для всех стран. Во многих странах препятствием для деятельности высших ревизионных учреждений являются ограниченность ресурсов, а также связанные с потенциалом проблемы. Поддержку в этой области, в том числе по вопросам проверки готовности

правительств к достижению целей в области устойчивого развития и проверки хода достижения этих целей, оказывают Региональные и международные организации, связанные с Международной организацией высших ревизионных учреждений. Как показывают результаты обзора открытости бюджета за 2017 год, во всем мире такие учреждения обладают достаточно высокой степенью независимости. Вместе с тем отсутствие независимости у этих учреждений во многих странах по-прежнему вызывает беспокойство.

51. Было проведено несколько глобальных исследований эффективности выполнения надзорных функций парламентами и высшими ревизионными учреждениями. В ходе небольшого числа наблюдательных исследований была установлена эффективность высших ревизионных учреждений в сдерживании коррупции. Небольшой массив последовательных фактических данных указывает на то, что проведение специализированных проверок, например судебно-бухгалтерской экспертизы или проверки эффективности работы, в сочетании с карательными санкциями является действенным средством для выявления коррупции и сокращения ее масштабов. Одним из показателей эффективности является то, в какой степени правительства учитывают и выполняют рекомендации, вынесенные по итогам ревизий и сформулированные в ходе парламентских дебатов. Это является проблемой как в развивающихся, так и в развитых странах. Как показало недавнее обследование, проведенное Межпарламентским союзом, лишь около половины опрошенных парламентам создали системы для отслеживания выполнения рекомендаций, вынесенных ими правительствам, и менее одной трети парламентам проводили обзор эффективности выполнения ими своей надзорной функции в течение последних пяти лет. Одним из факторов, существенно ограничивающих эффективность, является недостаточная гласность в работе надзорных органов. У многих высших ревизионных учреждений нет мандата на публикацию ревизионных отчетов. Имеющиеся данные указывают также на наличие возможностей для более эффективного взаимодействия между парламентами и высшими ревизионными учреждениями.

52. Для повышения эффективности своей работы механизмы надзора могут взаимодействовать с гражданским обществом и отдельными гражданами. Общественный контроль обеспечивает возможность участия широкой общественности в проведении ревизий и позволяет ревизорам получать информацию напрямую от граждан, являющихся пользователями услуг. Кроме того, гражданское общество может служить мощным средством для доведения до сведения широкой общественности рекомендаций, сформулированных по итогам ревизий, и обеспечения выполнения этих рекомендаций. За прошедшие годы использование таких форм участия высшими ревизионными учреждениями расширилось, хотя и не во всех странах. Глобальный обзор таких инициатив, по всей видимости, в последнее время не проводился. В разных странах достигнутые результаты отличаются, при этом многие тематические исследования демонстрируют, каким образом социальный контроль способствует выявлению коррупции среди государственных должностных лиц и улучшению государственных услуг.

Подотчетность в системе государственной службы

53. Под подотчетностью в системе государственной службы подразумевается, как правило, в основном подотчетность по принципу «снизу-вверх», то есть перед политическими лидерами. На протяжении последних десятилетий в ходе реформ гражданской службы, проводимых в стремлении к созданию новой системы государственного управления, особое внимание уделяется использованию механизмов, взятых на вооружение частным сектором, например систем оценки эффективности работы и системы оплаты труда на основе достигнутых результатов, а также использованию различных процедур представления

отчетности в целях повышения эффективности и усиления подотчетности. Кроме того, в ходе этих реформ был внедрен принцип подотчетности по принципу «сверху-вниз», то есть перед гражданами (которые считаются пользователями), например в виде гражданских хартий, устанавливающих стандарты оказания государственных услуг, систем, позволяющих широкой общественности отслеживать состояние конкретных процессов взаимодействия с правительством, и механизмов подачи жалоб. Определенную роль в этой тенденции играет электронное правительство, в частности, посредством предоставления информации, связанной с административными процедурами, и обеспечения электронных механизмов взаимодействия между гражданами и органами власти.

54. Глобальных инициатив по мониторингу, охватывающих все аспекты подотчетности в системе государственной службы, по всей видимости, не существует. О последствиях реформ государственного сектора, проведенных за последние три десятилетия, имеется множество публикаций. Как представляется, существует консенсус относительно того, что подотчетность через механизмы внутреннего контроля и представления отчетности усилилась, а механизмы внешнего контроля (включая системы ревизионного контроля, омбудсменов и системы контроля соблюдения норм международного и национального законодательства) расширились. В то же время во многих странах увеличение числа регулирующих и других учреждений, функционирующих независимо от министерств, усложнило систему подотчетности. Влияние этих тенденций на эффективность функционирования системы государственной службы является предметом дискуссий.

Социальная подотчетность

55. Под социальной подотчетностью подразумевается осуществляемая при ведущей роли граждан деятельность, направленная на обеспечение подотчетности государственных служащих и поставщиков услуг за оказание государственных услуг непосредственно перед гражданами (вне формальных избирательных систем). Инициативы в области социальной подотчетности обычно предполагают участие граждан в какой-либо одной форме (например, в форме общественных слушаний) и предоставление доступа к информации. Этот подход приобрел популярность после публикации Всемирным банком «Доклада о мировом развитии 2004 года», в котором приводятся аргументы в пользу подотчетности «без посредников», что означает наличие каналов, обеспечивающих подотчетность поставщиков услуг напрямую перед пользователями, вместо «опосредованной» подотчетности поставщиков услуг — через выборных политиков и государственных должностных лиц.

56. В рамках инициатив в области социальной подотчетности используются различные инструменты, предусматривающие получение от граждан некоторой обратной связи относительно оказанных им услуг и использования государственных средств, которые должны были быть направлены на удовлетворение их потребностей. К числу таких инструментов относятся: а) карточки отзывов граждан, позволяющие оценить степень удовлетворенности населения государственными услугами; б) карточки оценки на уровне общин, объединяющие в себе использование карточек отзывов пользователями услуг и проведение поставщиками услуг самооценки с принятием последующих мер на основе полученных результатов; в) обследования для отслеживания государственных расходов; г) мониторинг на уровне общин, позволяющий общинам отслеживать деятельность государственных органов; д) общественный контроль и публичные слушания; и е) механизмы рассмотрения жалоб и претензий. Стратегии обеспечения подотчетности на основе участия граждан все шире используются в

рамках усилий по улучшению государственных услуг. Вместе с тем глобального обзора таких инициатив не существует.

57. Часто полагают, что инициативы в области социальной подотчетности могут принести следующие выгоды: а) повышение степени удовлетворенности государственными услугами и усиление подотчетности поставщиков государственных услуг; б) сокращение масштабов коррупции; и с) расширение участия граждан в государственных делах. Вместе с тем, как показывают исследования, проведенные за последние два десятилетия, эти выгоды нельзя воспринимать как нечто само собой разумеющееся. Имеются фактические данные, в некоторой степени свидетельствующие о том, что инициативы в области социальной подотчетности эффективны в плане достижения ближайших целей — повышения уровня осведомленности граждан о своих правах и разоблачения коррупции. Например, обследования по отслеживанию государственных расходов и общественный мониторинг были признаны полезными для выявления напрасной траты ресурсов в тех странах, где они проводятся. С другой стороны, фактические данные о влиянии на доступность и качество услуг и улучшение результатов для граждан неоднозначны и в разных странах различаются. Степень, в которой механизмы социальной подотчетности способны помочь в борьбе с коррупцией на структурном уровне, также ограничена; в целях структурного сокращения масштабов коррупции выводы, сделанные в рамках инициатив в области социальной подотчетности, должны служить основой для принятия последующих мер посредством таких официальных механизмов подотчетности, как расследование случаев коррупции и привлечение к ответственности.

58. Согласно современным концепциям, в преодолении ограничений, обусловленных незначительными локальными успехами в этой области, могут помочь широкие стратегические подходы, охватывающие различные аспекты прозрачности, подотчетности и участия. В частности, эксперты подчеркивают важность сочетания инициатив в области социальной подотчетности с расширением прав и возможностей граждан (включая расширение юридических прав); важность существования организованного гражданского общества для оказания помощи гражданам в мобилизации усилий и информирования граждан об их правах; важность наличия в правительстве активных сторонников реформ, направленных на обеспечение подотчетности; и важность наличия динамичных средств массовой информации, которые могут донести до широкой общественности информацию об итогах проектов в области социальной подотчетности.

Подотчетность в рамках партнерств с участием многих заинтересованных сторон и государственно-частных партнерств

59. В последние десятилетия все большее значение приобретают партнерства с участием многих заинтересованных сторон на секторальном уровне. Кроме того, на протяжении указанного периода все больше внимания уделяется той роли, которую благотворительные и филантропические партнерства могут играть в достижении устойчивого развития путем предоставления финансовых и нефинансовых ресурсов. Стимулом к установлению партнерских отношений являются различные факторы и цели, и эти отношения характеризуются различной структурой управления и различными проблемами, возникающими в ходе деятельности. На партнерства с участием многих заинтересованных сторон возлагаются большие надежды в связи с осуществлением Повестки дня на период до 2030 года. В ряде стран была принята нормативно-правовая база, регулирующая деятельность таких партнерств в связи с достижением целей в области устойчивого развития.

60. За последние годы были накоплены фактические данные об эффективности партнерств с участием многих заинтересованных сторон и отдаче от них. Некоторые из этих партнерств были признаны успешными, особенно партнерства в секторе здравоохранения. Вместе с тем имеются опасения по поводу того, что иногда партнерские отношения могут противоречить принципам интеграции и согласованности политики на национальном уровне, как это может быть в случае помощи в целях развития. В более общем плане, учитывая заметное место партнерств с участием многих заинтересованных сторон в контексте Повестки дня на период до 2030 года, звучат призывы к определению четких принципов, в соответствии с которыми такие партнерства должны функционировать. Эти призывы отражают широко распространенное мнение о необходимости более четкого определения механизмов регулирования таких партнерских отношений, в том числе в плане прозрачности и подотчетности.

61. Подотчетность в рамках государственно-частных партнерств является объектом внимания на протяжении нескольких десятилетий. К числу основных проблем, вызывающих беспокойство, относятся качество и доступность услуг, предоставляемых гражданам посредством государственно-частных партнерств; связанные с этими партнерствами расходы для налогоплательщиков и характер распределения присущих этим партнерствам рисков; а также их социальные и экологические последствия. Это касается традиционных государственно-частных партнерств в области водоснабжения, электроснабжения или инфраструктуры и — в еще большей степени — партнерств, связанных с эксплуатацией природных ресурсов, например концессий на вырубку леса и добычу полезных ископаемых. Европейская экономическая комиссия разработала комплекс принципов для государственно-частных партнерств в интересах достижения целей в области устойчивого развития.

IV. Заключение

62. Как показывает анализ фактических данных, проведенный при подготовке настоящей записки, на протяжении следующих 12 лет осуществления Повестки дня на период до 2030 года отслеживание изменений, касающихся институциональных аспектов целей в области устойчивого развития, вероятно, по-прежнему будет являться сложной задачей. Для подготовки всеобъемлющего глобального обзора изменений в этой области необходимо предпринять дополнительные усилия. В ближайшие годы работа в рамках Комитета и за его пределами могла бы быть направлена на изучение дополнительных аспектов деятельности учреждений, оказывающих поддержку в достижении целей в области устойчивого развития, в том числе путем анализа изменений в отношении других институциональных аспектов и изучения реализации институциональных принципов на практике в рамках различных направлений деятельности, связанных с целями в области устойчивого развития.

63. Ограниченный обзор, представленный в настоящей записке, наглядно демонстрирует ряд моментов. Во-первых, несмотря на множество национальных показателей и индикаторов, разработанных по всем аспектам государственного управления, всеобъемлющей информационной системы, позволяющей в простой и понятной форме получать информацию о тенденциях по всем институциональным аспектам и по всем странам, не существует. Институциональные изменения, касающиеся определенных аспектов, хорошо изучены в некоторых группах стран, но далеко не во всех странах. В силу этого невозможно установить основные факты, например, каково глобальное положение дел в плане участия и вовлечения граждан, усилилась или ослабла в целом подотчетность правительств за последнее десятилетие. Во-вторых, по всем аспектам, охваченным

в настоящей записке, о процессе осуществления инициатив имеется больший объем фактических данных, чем о результатах этих инициатив и отдаче от них в более широком смысле.

64. Несмотря на эти ограничения, можно сделать некоторые обоснованные выводы. Во-первых, на протяжении длительного периода времени наблюдается устойчивая тенденция к принятию международных и национальных правовых документов и других инициатив, которые определяют институциональные изменения в том, что касается институциональных принципов, рассматриваемых в настоящей записке. Во-вторых, под влиянием стремительных изменений в области информационных технологий меняются и факторы, определяющие условия, в которых разрабатываются стратегии, касающиеся институциональных принципов, анализируемых в настоящей записке, и развиваются соответствующие учреждения. Значительное уменьшение расходов на подготовку и распространение информации способствовало развитию движения в поддержку открытых государственных данных. Интернет позволил практически повсеместно внедрить практику электронного правительства, в том числе каналы для электронного участия. Упростив документирование имеющейся информации, ее хранение и поиск по ней, Интернет изменил баланс сил между органами власти, владеющими информацией, и гражданами или организациями, запрашивающими ее. Нельзя не заметить и волну новых законов о доступе к информации, принятие новых норм и стандартов в области налогово-бюджетной прозрачности, развитие концепции открытых государственных данных и создание новых каналов для прямого участия граждан, что, на первый взгляд, может показаться признаком прогресса.

65. Тем не менее, если сконцентрироваться на результатах наблюдаемых преобразований и отдаче от них, то по-прежнему трудно составить четкую глобальную картину «прогресса». Отдача от инициатив по обеспечению прозрачности, подотчетности и участия во многом неоднозначна. Зачастую фактическая отдача от этих инициатив и предполагаемые выгоды от них существенно отличаются друг от друга. В отношении всех принципов, рассматриваемых в настоящей записке, эксперты указывают на отсутствие ясности в том, что касается причинно-следственных связей, и на отсутствие четких моделей институциональных преобразований. Иными словами, предположения относительно связи между конкретными действиями или процессами и ожидаемыми результатами часто формулируются нечетко и не проверяются. Это зачастую приводит к завышенным ожиданиям, которые не оправдываются.

66. Кроме того, политическая и институциональная обстановка в более широком смысле и сложившиеся социальные нормы, в условиях которых действуют такие причинно-следственные связи, в разных юрисдикциях существенно различаются. Все эксперты подчеркивают важность учета конкретных условий и невозможность использования одних и тех же институциональных инструментов в разных условиях. В целом вопрос об эффективности институциональных механизмов, направленных на повышение уровня подотчетности и прозрачности и укрепление инклюзивного процесса принятия решений, по-прежнему является спорным. В недавних публикациях по этой проблематике отмечается важность использования вместо отдельных институциональных механизмов широких стратегий, предусматривающих использование множества различных инструментов.

67. Принятие в предстоящие годы перечисленных ниже мер может способствовать более четкому пониманию связи между институциональными преобразованиями и достижением целей в области устойчивого развития.

68. Для этого необходимо, во-первых, дать содержательное определение понятию прогресса, достигнутого национальными учреждениями в деле осуществления целей в области устойчивого развития, а оценить достигнутый прогресс по существу можно только с учетом условий на местах. Для понимания таких изменений на национальном уровне необходимо учитывать историю и институциональные условия каждой страны. Цель 16 в области устойчивого развития и все эти цели в целом обеспечивают удобную основу для комплексного анализа работы учреждений. В частности, цели в области устойчивого развития и соответствующие задачи задают ориентиры для определения источников информации во всех секторах, имеющих отношение к оценке достигнутого прогресса в том, что касается институциональных аспектов. В каждой конкретной стране в сферах, имеющих отношение к цели 16 в области устойчивого развития (например, реформы системы правосудия или сектора государственного управления), действуют различные устоявшиеся институциональные механизмы и разработаны системы мониторинга, позволяющие отслеживать изменения, результаты, а иногда и последствия (например, мониторинг, осуществляемый государственными органами, представление отчетности в соответствии с различными международными договорами, подготовка аудиторской отчетности). Разработка подходящих способов обобщения информации, поступающей в рамках таких механизмов, позволит обеспечить актуальность обзоров с точки зрения национальных условий и будет способствовать достижению целей в области устойчивого развития и отслеживанию хода их достижения. Многие страны уже приступили к работе в этом направлении. Можно было бы провести обзор текущих усилий, и в соответствующих случаях этим усилиям можно было бы оказывать поддержку и содействие со стороны системы Организации Объединенных Наций.

69. Во-вторых, будет по-прежнему сложно определить, каким образом данные об изменениях, происходящих на национальном уровне в том, что касается конкретного институционального аспекта (например, прозрачности), могут быть агрегированы, с тем чтобы получить картину прогресса, достигнутого в отношении соответствующего аспекта на более высоком географическом уровне, кроме как использовать показатели, согласованные на международном уровне.

70. В-третьих, для более четкого понимания того, какие институциональные механизмы могли бы оказаться эффективными в различных условиях, необходимо прилагать дальнейшие усилия для выявления метаобзоров инициатив, связанных с прозрачностью, подотчетностью и участием, посредством систематического изучения имеющейся научной и практической литературы. Это позволило бы предоставить правительствам полезные данные об имеющихся институциональных альтернативах для достижения целей в области устойчивого развития. Важно также поощрять проведение дальнейших обзоров и оценок имеющихся фактических данных в менее изученных областях и регулярно представлять обновленную информацию, поскольку эти области развиваются быстрыми темпами. При этом важно сравнивать уроки, извлеченные из исследований, посвященных странам, находящимся на разных уровнях развития.