

**Комитет экспертов по государственному управлению****Шестая сессия**

Нью-Йорк, 10–13 апреля 2007 года

Пункт 3 предварительной повестки дня***Основанное на широком участии управление и вовлечение граждан в разработку политики, оказание услуг и составление бюджетов****Основанное на широком участии управление и вовлечение граждан в разработку политики, оказание услуг и составление бюджетов******Записка Секретариата***Резюме*

Комитет экспертов по государственному управлению выбрал тему основанного на широком участии управления в качестве приоритетной для обсуждения на своей шестой сессии в свете всевозрастающего значения для государств-членов благого управления и участия для достижения согласованных на международном уровне целей в области развития. Комитет изучит подходы, принятые странами, которые поощряют участие граждан в управлении и государственно-административной деятельности, и препятствия, с которыми сталкиваются эти страны. Перед ним стоит цель определить роль основанного на широком участии управления в решении задач, включенных в повестку дня Организации Объединенных Наций в области развития, с тем чтобы рекомендовать государствам-членам различные варианты политики в целях более эффективной институционализации основанных на широком участии механизмов и процессов.

В настоящей записке устанавливаются параметры обсуждения в Комитете и излагаются некоторые вопросы, связанные с определением вариантов политики и выработкой рекомендаций. Первая часть записки посвящена определению параметров на основе рассмотрения следующих аспектов основанного на широ-

* E/C.16/2007/1.

** Настоящий доклад был представлен с опозданием ввиду необходимости проведения консультаций с членами Комитета.



ком участия управления и вовлечения граждан: а) определения и обоснования; б) демократии и развития; в) предоставления услуг; д) ограничений; е) новшеств; и ф) предпосылок эффективного участия. Во второй части содержится анализ разработки политики, предоставления услуг, составления бюджетов и публичной подотчетности и поднимаются вопросы в связи с нерешенными проблемами в области институционализации подобных механизмов. В ней также рекомендуются варианты политики.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–6	4
II. Основанное на широком участии управление и вовлечение граждан	7–41	5
A. Определение и обоснование	7–10	5
B. Демократия и развитие	11–15	6
C. Предоставление услуг	16–19	8
D. Ограничения	20–27	9
E. Нововведения	28–35	11
F. Предпосылки эффективного участия	36–41	13
III. Институционализация участия в интересах вовлечения граждан	42–59	14
A. Разработка политики, предоставление услуг, составление бюджетов и публичная подотчетность	42–50	14
B. Выводы	51–53	16
C. Основные нерешенные вопросы в деле институционализации широкого участия	54	17
D. Рекомендации	55–59	18

I. Введение

1. На Всемирном саммите 2005 года было признано, что благое управление имеет важнейшее значение для достижения целого круга целей и задач в области развития, которые были определены на проведенных в 90-е годы конференциях и встречах на высшем уровне Организации Объединенных Наций и известны под общим названием «Повестка дня Организации Объединенных Наций в области развития». В Итоговом документе Всемирного саммита говорится, что благое управление и верховенство права «на национальном и международном уровнях [имеют] важнейшее значение для обеспечения поступательного экономического роста, устойчивого развития и искоренения нищеты и голода»¹. Экономический и Социальный Совет в дальнейшем подтвердил «необходимость развития предусматривающих широкое участие процессов управления, которые призваны обеспечить вовлечение граждан в дело достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия»².

2. На своей пятой сессии Комитет экспертов по государственному управлению вновь подтвердил центральное значение наращивания потенциала в области благого управления для достижения согласованных на международном уровне обязательств и целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия. Он рекомендовал далее государствам-членам поощрять участие населения в процессах разработки государственной политики, оказания государственных услуг и подотчетности государственных органов.

3. Комитет пришел к выводу, что «Организация Объединенных Наций играет весомую роль в информировании государств-членов и местных заинтересованных сторон о необходимости разработки политики, обеспечивающей расширение возможностей для участия граждан», и что «Секретариат должен также предоставлять имеющиеся у него возможности по оказанию технических консультативных услуг в распоряжение государств-членов, особенно тех из них, которые обращаются за помощью в разработке инструментов мониторинга и оценки процессов вовлечения широких слоев населения и их влияния на положение граждан»³.

4. Для содействия достижению этих целей Департамент по экономическим и социальным вопросам в рамках своей нормотворческой и аналитической работы и технического сотрудничества оказывает консультативные услуги по вопросам политики и помощь в наращивании потенциала в области сокращения масштабов нищеты и обеспечения более эффективного и справедливого предоставления государственных услуг. Департамент собирает и обрабатывает информацию в целях содействия обмену новыми идеями и методами работы, которые могут способствовать расширению возможностей государственного сектора по содействию достижению поступательного экономического роста и сокращению масштабов нищеты. Центральное место во многих из этих ново-

¹ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 11.

² Резолюция 2005/55 Экономического и Социального Совета.

³ *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2006 год, Дополнение № 44* (E/2000/44-E/C.16/2006/6), пункт 25.

введений занимают основанное на широком участии управление и вовлечение граждан.

5. С учетом всевозрастающего значения, которое государства-члены придают основанному на широком участии управлению и вовлечению граждан в целях достижения стоящих перед ними целей в области развития, Комитет выбрал эти темы в качестве приоритетных для обсуждения на своей шестой сессии. Комитет проанализирует опыт стран, поощряющих участие граждан в управлении и государственно-административной деятельности, и изучит различные подходы и препятствия. Перед ним стоит цель рекомендовать государствам-членам различные варианты политики на основе проведенной им оценки воздействия основанного на широком участии управления и вовлечения граждан в государственно-административную деятельность. Комитет также пришел к заключению, что он должен и впредь уделять особое внимание этой теме на своих последующих сессиях с учетом выводов, которые будут содержаться в ожидаемом «Докладе о государственном секторе в мире», посвященном этой теме.

6. В настоящей записке устанавливаются параметры обсуждения в Комитете и излагаются ключевые вопросы для содействия определению вариантов политики и выработке рекомендаций. В первой части рассматриваются следующие аспекты основанного на широком участии управления и вовлечения граждан: а) определение и обоснование; б) демократия и развитие; в) предоставление услуг; г) ограничения; д) новшества; и е) предпосылки эффективного участия. Во второй части содержится анализ основанных на широком участии механизмов разработки политики, предоставления услуг, составления бюджетов и публичной подотчетности и поднимаются вопросы в связи с нерешенными проблемами в области институционализации подобных механизмов. В ней также рекомендуются варианты политики.

II. Основанное на широком участии управление и вовлечение граждан

A. Определение и обоснование

7. Для целей настоящей записки понятие «управление» охватывает процессы и учреждения, которые содействуют принятию государственных решений. Когда эти процессы и учреждения относятся к государственному сектору, используется понятие «государственное управление». Можно утверждать, что существует три категории государственного управления: гражданское, политическое и в целях развития. Категории гражданского и политического управления связаны с решением вопросов, имеющих отношение к правам человека. Управление в целях развития в основном относится к планированию, составлению бюджета, осуществлению контроля и обеспечению подотчетности в области политики и программ социально-экономического развития. «Основанное на широком участии управление» — одна из множества институциональных стратегий управления в целях развития. «Вовлечение граждан» — желаемый итог и логичный результат основанного на широком участии управления.

8. Участие представляет собой одну из основных целей и само по себе ценно. Это явствует из того, что право на участие в общественных процессах при-

нения решений фактически признается мировым сообществом в качестве одного из основных прав человека. Участие ценно также в качестве инструмента, который может содействовать достижению других основных целей. В частности, участие может способствовать развитию демократии, укреплению социального капитала, повышению эффективности, обеспечению поступательного роста и поощрению инициатив в интересах малоимущих, равенства и социальной справедливости. Эти цели являются важными компонентами повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития.

9. В условиях подъема демократического движения граждане большинства стран начинают добиваться большего участия в государственных процессах принятия решений. Сталкиваясь с новыми проблемами в области управления, правительства многих стран также предпринимают на национальном, субнациональном⁴, региональном и международном уровнях усилия по созданию партнерств с участием неправительственных организаций, организаций гражданского общества, деловых кругов, профсоюзов и других субъектов. Правительства налаживают диалог с этими заинтересованными участниками и учитывают различные точки зрения на разработку и осуществление государственных стратегий и программ, а также на контроль за ними. Участие широких слоев населения в общественных процессах принятия решений имеет самые разнообразные последствия, в частности для экономического роста и развития, прав человека, демократии, социального капитала, децентрализованного управления, эффективности использования ресурсов, равенства и социальной справедливости и устойчивого использования ресурсов окружающей среды.

10. Под «действенным участием» понимается участие, способствующее обеспечению эффективности и экономического роста, с одной стороны, и равенства и социальной справедливости — с другой. Попытки обеспечить действенное участие не всегда приносят результаты. Необходимо определить условия, при которых участие может быть действенным. Этот вопрос занимает центральное место во многих проводимых в настоящее время исследованиях, посвященных, например, определению институциональных механизмов, структур стимулирования и мобилизации общественности.

В. Демократия и развитие

11. Демократическая форма правления традиционно считается более благоприятной, чем недемократическая для прогрессивного экономического развития, позволяющего высокими темпами повышать уровень жизни широких слоев населения. Однако сегодня как теория, так и практика заставляют усомниться в справедливости этой посылки. Теоретически эффективность демократической формы правления может быть сведена на нет, если она не сможет вырваться из порочного круга рутинных проблем, обусловленных ущербностью коллективных решений. На практике утверждение об экономических преиму-

⁴ На недавно проведенном правительством Италии и Департаментом по экономическим и социальным вопросам дискуссионном форуме для обсуждения вопроса «Борьба с нищетой в городах: какие подходы на основе широкого участия следует применять?» в рамках третьего Всемирного форума по вопросам городов, состоявшегося в Ванкувере, Канада, 20 июня 2006 года, было подтверждено важное значение основанных на широком участии подходов к решению проблем городской нищеты.

щества демократии было частично опровергнуто некоторыми яркими примерами экономических достижений стран с автократической формой правления. Статистический анализ событий последнего десятилетия не позволяет сделать однозначный вывод о взаимосвязи между демократией и экономическим развитием.

12. Тем не менее, из опубликованных материалов по этой теме можно сделать несколько важных выводов. Во-первых, хотя демократия и не гарантирует экономического успеха, благодаря ей можно предотвратить вызванные ошибками наихудшие катастрофы, такие, как широкомасштабный голод⁵. Во-вторых, институциональные аспекты практического участия людей в различных формах демократического правления влияют на взаимосвязь между демократией и экономическим развитием. В-третьих, знание политэкономических аспектов принятия политических решений в различных исторических условиях и при различных обстоятельствах имеет важное значение для понимания потенциального воздействия демократии на экономическое развитие. В-четвертых, воздействие демократических реформ на экономику может зависеть от последовательности проведения экономических и политических реформ.

13. В некоторых исследованиях высказывается предположение о том, что демократия может способствовать укреплению стабильности экономических показателей, тем самым снижая неопределенность, обеспечивая более эффективное распределение ресурсов и позволяя людям лучше планировать свою жизнь. При этом все еще предстоит решить, какие демократические институты и практические методы в наибольшей мере способствуют развитию.

14. Отмечается, что участие малоимущих в выборах может оказывать положительное воздействие на приходящуюся на них долю доходов и не препятствует экономическому развитию. Исследования на основе субъективных оценок институциональных механизмов часто позволяют сделать вывод о том, что экономическому развитию способствуют гарантии прав собственности, верховенство права, снижение уровня коррупции и др. Однако воздействие наблюдаемых институциональных укладов — таких, как президентская или парламентская система власти, избирательные системы, федерализм и независимость судей, — очень трудно определить в отрыве от исторических условий, в которых они сложились. Поэтому в этих исследованиях очень редко приводятся окончательные выводы.

15. Даже с учетом всех этих оговорок последние исследования позволяют сделать вывод о том, что демократия действительно оказывает в целом благотворное воздействие на развитие человека. Демократия позволяет человеку выступать в роли общественного лица: информировать других о своих притязаниях и взглядах и участвовать в коллективном принятии решений. Даже если такие решения не отвечают чаяниям отдельных людей, они являют собой результат обсуждения мнений каждого из них.

⁵ Как утверждает Амартья Сен (1981, 1989 годы), наиболее значимым, вероятно, является то, что демократия позволяет предотвратить гуманитарные катастрофы: не только голод, но и в более широком плане — провалы экономики.

С. Предоставление услуг

16. В предыдущем разделе было определено и подчеркнута важное значение основанного на широком участии управления и вовлечения граждан. В нем также подчеркивалась позитивная связь между демократией — формой правления на основе широкого участия — и развитием человека. В настоящем разделе будет проанализировано воздействие широкого участия на оказание основных услуг, имеющее жизненно важное значение для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия⁶.

17. События последнего времени наглядно свидетельствуют о том, что участие общин в предоставлении основных услуг (например, в областях здравоохранения и образования) и управлении системой локальных общественных благ (например, ирригационными сетями) и ресурсами, находящимися в совместной собственности (например, ресурсами окружающей среды, такими, как лесные ресурсы, водоемы, пастбища и т.д.), может быть весьма полезным. Исторически сложилось так, что эти услуги и ресурсы предоставляются либо правительством (например, в случае здравоохранения), либо общиной (например, в случае управления ресурсами, находящимися в совместной собственности).

18. Предоставление основных услуг исключительно силами правительственного аппарата зарекомендовало себя как в целом неудовлетворительное в большинстве регионов развивающегося мира. Альтернативный вариант — полная опора на рынок — также оказался в общем и целом неприемлемым. Рынок не обеспечивает ни эффективного предоставления услуг, с учетом того, что многие из них по сути относятся к «общественным благам», ни их справедливого распределения, с учетом опасений, что очень часто в первую очередь будут удовлетворяться потребности богатых. Участие на общинной основе может в потенциале сочетать в себе обеспечение эффективности и справедливости. Такое участие общин необходимо отличать от участия граждан. Граждане могут выступать во множестве ролей — как граждане своей страны, члены своей местной общины, участники избранных ими групп по интересам, члены семей и т.д. Участие и вовлеченность помогают гражданам примирять свои многочисленные интересы и изыскивать возможные пути их согласования. По одним направлениям участие может осуществляться на местном уровне, по другим — нет, но последствия участия по всем направлениям могут часто выходить за рамки местных общин. Когда это происходит, интересы общин необходимо примирять с национальными интересами, правами граждан и т.д.

19. Одним из наиболее наглядных примеров, свидетельствующих о важном значении участия в качестве механизма управления в целях сокращения масштабов нищеты, являются механизмы микрокредитования. Предоставляющие услуги лица (т.е. кредиторы) проводят информационно-пропагандистскую работу среди малоимущих и обеспечивают их участие с использованием методов, которые позволяют последним определять свои собственные приоритеты, получать услуги и осуществлять самоконтроль за осуществлением программ. В

⁶ Обзор целей и достигнутого прогресса см. в издании “*The Millennium Development Goals Report 2006*” (United Nations publication, Sales No.E.06.I.18). Текст издания размещен также в Интернете по адресу: <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf>.

рамках инициатив в области микрокредитования не бедные идут к поставщикам услуг, а наоборот. Оперативная деятельность в рамках инициатив в области микрокредитования включает целый ряд мероприятий на основе широкого участия на всех уровнях, которые в конечном счете способствуют укреплению взаимного доверия между получателями и поставщиками услуг, обеспечивая тем самым устойчивое осуществление программы⁷.

D. Ограничения

20. Хотя расширение участия лиц, являющихся потенциальными бенефициарами развития в интересах малоимущих, несомненно, является достойной целью, определение воздействия участия на результаты осуществления проектов в области развития может быть сложным с методологической точки зрения. На данном этапе уже можно высказать несколько неопровержимых суждений о важном значении этого воздействия и о том, как оно проявляется. Тем не менее, здравый смысл, несомненно, предостерегает нас от применения универсального подхода. Правильная схема должна основываться на глубоком знании характерных особенностей данной общины и ее окружения. Различия имеют особо важное значение, которое может варьироваться в зависимости от таких факторов, как социальная дифференциация, политическое господство и межэтническая разобщенность.

21. Как отмечалось ранее, широкое участие обладает явными достоинствами, как по своему характеру, так и с практической точки зрения. Однако возможны и непредвиденные последствия. В одних условиях широкое участие может не быть эффективным, в других оно может не быть равноправным, а в третьих оно может не быть ни эффективным, ни равноправным. Как и в случае сбоев, обусловленных недостатками рынка и ошибками правительства, ошибки общин могут также приводить к сбоям.

22. В новых публикациях, посвященных сбоям из-за ошибок общин, обращается внимание на некоторые факторы или проблемы, ограничивающие участие. Содержащиеся в этих публикациях выводы не отрицают пользы широкого участия, а, скорее, обращают внимание на необходимость установления гарантий достижения ожидаемых результатов. Цель заключается в проведении более взвешенной пропаганды развития на основе широкого участия, а не в ее полном свертывании.

23. В основном было выявлено два типа проблем, вызывающих сбои из-за действий общин: провал коллективных мер и присущие общинам недостатки. Во-первых, участие неизбежно предполагает вовлечение множества людей в достижение общих целей. Такие коллективные усилия чреваты возникновением проблем, связанных с иждивенческим поведением, и другими негативными факторами, препятствующими коллективным действиям. Вследствие этого общинное участие может не содействовать, а препятствовать эффективному решению проблем, связанных с распределением ресурсов. Во-вторых, общинам присущи недостатки, обусловленные их неизбежной неоднородностью. При

⁷ Награждение банка «Граммин» и его основателя Мухаммада Юнуса Нобелевской премией мира является не только признанием вклада микрокредитования в дело мира и развития, но и косвенным признанием ценности практики управления, прочно основанной на механизмах широкого участия, в рамках этих инициатив.

определенных условиях это приводит к возникновению явления, известного как «захват контроля элитой». Там, где существует давно установившаяся иерархия власти, имеется серьезная опасность того, что местная элита будет искажать информацию и узурпировать значительную часть выгод от внешней помощи. Непосредственной жертвой такого захвата контроля элитой становится справедливость, а если элита больше заинтересована в извлечении дохода, чем в достижении экономического прогресса, то может пострадать и эффективность.

24. Во многих бедных странах неравенство, особенно перекосы в распределении властных полномочий, представляет собой неотъемлемую черту прочно укоренившегося на местах патриархального уклада. Поэтому неудивительно, что такие страны подвержены захвату контроля элитой — либо местными вождями, либо посредниками в области развития, действующими в верхних эшелонах сети патронажных органов. Граждане могут допустить и даже узаконить несправедливое распределение ресурсов, поступающих из внешних источников.

25. Напротив, проекты, осуществляемые на основе широкого участия, могут быть относительно эффективными там, где экономическое развитие более продвинуто и широко распространено, и там, где издавна существуют общественные движения, цель которых заключается в борьбе с неравенством. Это свидетельствует о том, что особенности институционального устройства имеют большое значение, а участие и вовлеченность граждан не являются панацеей от болезней, уходящих корнями в отжившие формы централизованного управления. В конечном итоге, неизбежно приходится сталкиваться со следующей проблемой: труднее всего добиться успеха в организации широкого участия там, где оно наиболее необходимо. Поэтому требуются и другие меры вмешательства в целях дополнения и поддержки участия и вовлечения граждан. Среди этих дополнительных мер видное место должны занимать проекты обеспечения занятости в интересах малоимущих. От осуществления этих проектов можно ожидать не только роста доходов малоимущих, но и укрепления их позиции на переговорах путем оказания им содействия в освобождении от зависимости от местных покровителей. Уделение повышенного внимания механизмам расширения прав и возможностей коллективов и развития личности выступает необходимым условием установления в качестве первоочередной задачи устранения структурного социального неравенства.

26. Другая трудноразрешимая проблема связана с захватом выгод от получения помощи, которые затем эффективно распределяются местной элитой. В таких случаях малоимущие могут получать фактические выгоды от мер вмешательства в целях оказания помощи, даже если эти выгоды несправедливо распределяются. Сокращение масштабов нищеты происходит ценой допущения неравенства и социальной несправедливости.

27. Для преодоления факторов, ограничивающих участие, необходимо руководствоваться долгосрочным подходом. Ожидание быстрой отдачи и плохая проработка компонентов основанных на широком участии программ — как, например, поспешное принятие мер, вызывающих сопротивление у тех, кто рискует потерять власть, или превышающих возможности тех, кто эту власть получает, — скорее всего, приведет к отрицательным результатам и разочарованию.

Е. Нововведения

28. Несмотря на указанные ограничения, многие нововведения в этой области позволили обеспечить вовлечение граждан и повысить эффективность их участия. Такие нововведения весьма разнообразны: отчасти из-за того, что участие в управлении может иметь место на разных этапах разработки и осуществления политики, а отчасти потому, что отнюдь не все нововведения затрагивают все этапы участия, а именно выявление предпочтений, разработку политики, проведение политики и контроль и подотчетность.

29. При разработке любой политики неизбежно приходится делать выбор между различными интересами и предпочтениями. На этом этапе важно обеспечивать должный учет предпочтений обычных граждан, особенно относящихся к маргинализированным группам населения. Этому может способствовать их участие на этапе выявления предпочтений. После того как предпочтения будут выявлены, в рамках процесса разработки политики необходимо попытаться примирить противоречащие друг другу предпочтения. На этом этапе широкое участие способно не допустить игнорирования небольшой группой заинтересованных лиц предпочтений большинства. Участие бенефициариев в деятельности на этапе проведения политики может также содействовать ее эффективному осуществлению путем мобилизации активной поддержки бенефициаров и задействования знания ими местных условий.

30. Было также установлено, что более широкое вовлечение затрагиваемых социальных групп в процесс разработки и осуществления политики, вероятно, повысит значимость двух элементов успешного управления: ответственности и доверия. Так, успех программ структурной перестройки часто связывают с «ответственностью» страны-заемщика за проведение своей собственной экономической политики. Важной особенностью, определяющей восприятие заемщиком своей ответственности, является характер взаимоотношений государственного и частного секторов и влияние групп заинтересованных лиц. В аналитической работе Фрейдена (1991 год) об экономических реформах в Латинской Америке указывается на то, что не вовлекаемые в процесс переговоров мощные группы заинтересованных лиц срывают процесс выполнения любых принятых решений⁸. Это подрывает доверие к правительствам стран-заемщиков.

31. Наконец, широкое участие на этапе контроля имеет крайне важное значение для обеспечения подотчетности тех лиц, которые отвечают за разработку и осуществление политики.

32. Правительства используют нововведения на этапах политических консультаций и разработки политики. В Австралии правительство штата Квинсленд создало в рамках департамента премьер-министра Отдел участия населения для осуществления инициатив в области управления на основе широкого участия, прежде всего в рамках государственной политики и программ, которые ориентированы на регионы. В других странах структуры принятия решений на основе широкого участия населения создаются на центральном или национальном уровне. В некоторых случаях создаются такие органы, представляющие различные заинтересованные стороны, как национальные экономические и соци-

⁸ Jeffrey Frieden, *Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965–1985* (Princeton University Press, 1991).

альные советы, объединяющие организации гражданского общества, частный сектор, профсоюзы и других субъектов. В постконфликтных ситуациях, особенно в Африке, возникают новые модели управления на основе широкого участия, с тем чтобы способствовать смягчению последствий конфликтов и установлению отношений доверия между этническими группами. Такие модели управления на основе широкого участия поощряют вовлечение широких слоев населения в процесс принятия решений и обеспечивают равенство в развитии. В частности, в Руанде важной особенностью постконфликтной стратегии в области управления является опора на широкое участие, подкрепляемая столь же ярко выраженным поэтапным подходом.

33. С инновационными методами осуществления программ или оказания услуг можно ознакомиться на примере города Нага, Филиппины. В этом городе основанные на широком участии подходы используются для решения различных проблем, связанных с нищетой в городах. Власти города приобретают все больший институциональный опыт в области основанного на широком участии управления, в основе которого лежит осуществление четырех ключевых инициатив. Первая из них — программа «Партнеры в развитии» — гарантирует городской бедноте право на владение жильем. Вторая инициатива — «Инициатива в области планирования на основе широкого участия» — способствует укреплению местного потенциала в отношении основанных на участии подходов. В рамках третьей инициативы — «Возрождение местных школьных советов» — основанные на участии подходы используются для привлечения национального учреждения к решению этой серьезной местной проблемы. Наконец, планы города Нага в области местного развития с учетом целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, предусматривают дальнейшую институционализацию участия населения в процессах управления и планирования развития.

34. Хорошие примеры вовлечения гражданского общества в обеспечение публичной подотчетности имеются в ряде стран, применяющих методы управления на основе широкого участия в различных областях⁹. Так, в настоящее время в Южной Африке группы граждан активно участвуют в бюджетном процессе и разработке налоговой политики. Кроме того, в ряде стран начался переход к «народному бюджету», предполагающий участие граждан в бюджетном процессе¹⁰. В других странах организации гражданского сектора теперь участвуют в деятельности по обеспечению публичной подотчетности, включая проведение ревизий¹¹. Успешными примерами в этой области являются: использование в Индии «системы заполняемых гражданами карточек» (рассчитанная на широкие слои населения система контроля и обеспечения публичной подотчетности на уровне местных органов власти); основанная на участии граждан

⁹ Брисбенская декларация, август 2006 года, Международная конференция по задействованию общин, организованная Департаментом по экономическим и социальным вопросам и правительством штата, 14–17 августа, 2006 года.

¹⁰ См. опубликованные в 2005 году издания Организации Объединенных Наций: “Citizen Participation and Pro-poor Budgeting”, (Sales № 05.II.H.3); и “Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level” (ST/ESA/PAD/SER.E/94).

¹¹ См. *Auditing for Social Change*, Department of Economic and Social Affairs, 2007 (ST/ESA/PAD/SER.E/75), Department of Economic and Social Affairs, International Budget Project and the Eastern Regional Organization for Public Administration Interregional Workshop, “Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability”, Manila, Philippines, 2006.

экспериментальная программа проведения ревизий в провинции Абра, Филиппины; и используемая в Корее система проведения открытых ревизий.

35. Как показано выше, в большинстве случаев привлечение всеобщее внимание успешные инновации предусматривают комплекс мер по инновационному институциональному строительству и укреплению потенциала, затрагивающих один или нескольких этапов разработки и осуществления политики.

Г. Предпосылки эффективного участия

36. Как отмечалось выше, нет никаких гарантий того, что участие обязательно будет способствовать эффективному достижению целей в области государственной политики или развития. В некоторых случаях оно может даже препятствовать достижению равенства и социальной справедливости. Необходимо, опираясь на соответствующую теоретическую базу и практический опыт, провести общий обзор предпосылок эффективного участия.

37. Участие считается «эффективным», когда оно повышает влияние рядовых граждан, особенно малоимущих и социально изолированных слоев населения. Объектом такого влияния могут быть государственные деятели, политики и работники бюрократических органов, а также судьба самих этих людей. Участие будет «эффективным» лишь в случае, когда оно позволяет не только выявить предпочтения рядовых граждан, но и повлиять — с учетом этих предпочтений — на конечные результаты. Нужны процессы и форумы, формальные или неформальные, в рамках которых эти люди могли бы информировать о своих проблемах и влиять на соответствующие решения. Рядовые граждане должны быть достаточно уверены в своих силах и иметь возможность обращаться к государственным служащим, выборным представителям и другим общественным деятелям и получать от них ответы на свои запросы. Они должны иметь возможность влиять на принимаемые решения путем лоббирования или проведения коллективных демонстраций. При наличии таких условий «эффективное» участие и основанное на широком и действенном участии управление становятся реальностью.

38. В ходе проведенных недавно исследований был определен ряд необходимых для эффективного участия предпосылок. Одна группа исследователей обратила внимание на важность «основанного на широком и действенном участии управления». Они утверждают, что успех участия зависит не столько от технических особенностей институциональных структур, сколько от создания «компенсирующей силы» — набора механизмов, которые сокращают и, возможно, нейтрализуют любые властные преимущества мощных субъектов в той или иной стране.

39. Другая группа исследователей обращает особое внимание на такую предпосылку эффективного участия, как стремление к практической реализации всего комплекса прав человека. Нельзя рассчитывать на возникновение необходимой компенсирующей силы без реализации таких, в частности, гражданских и политических прав, как свобода слова и информации и равный доступ к правосудию. Некоторые исследователи утверждают, что малоимущим слоям населения должен быть гарантирован определенный минимальный уровень экономической безопасности, прежде чем от них можно будет ожидать участия в деятельности, направленной на формирование такой компенсирующей силы.

40. В этой связи большое внимание уделяется вопросам транспарентности и подотчетности. Без транспарентных процессов принятия решений «удаленные участники» не могут быть уверены в том, что их мнения и чаяния будут должным образом учтены. В отсутствие адекватных процедур и учреждений, гарантирующих ответственность сотрудников директивных органов, «непосредственно» принимающих те или иные решения, за свои действия или бездействие, «опосредованные участники» не могут рассчитывать на выполнение решений, согласованных в рамках основанного на участии управления.

41. Таким образом, к предпосылкам эффективного участия, позволяющего рядовым гражданам влиять на результаты процессов принятия решений, относятся такие механизмы и системы, расширяющие права и возможности граждан и гарантирующие им реализацию основных прав человека, что позволяет этим гражданам противостоять имеющему власть меньшинству. Необходимым условием укрепления уверенности в надлежащем учете предпочтений участников и обеспечения подотчетности сотрудников директивных органов является транспарентность.

III. Институционализация участия в интересах вовлечения граждан

A. Разработка политики, предоставление услуг, составление бюджетов и публичная подотчетность

42. Концептуально в основе участия и вовлечения граждан лежит идея о том, что привлечение заинтересованных сторон к принятию решений, влияющих на судьбу их общин, и к рассмотрению более общих социальных вопросов обладает важными социально-экономическими и политическими преимуществами. Вовлечение граждан предполагает процесс, включающий выявление заинтересованных участников, создание систем, способствующих их привлечению государственными должностными лицами, и формирование разнообразных механизмов участия.

43. Участие в разработке политики традиционно рассматривается лишь в контексте прямого представительства в рамках избирательного процесса. Выборы общественных деятелей, представляющих и пропагандирующих политику, которая совпадает с восприятием гражданами их приоритетов и потребностей, являются наиболее распространенной формой вовлечения граждан в политическую деятельность. Однако изменение роли органов государственного управления и рост ожиданий со стороны части граждан формируют новый динамичный порядок удовлетворения потребностей граждан. Необходимы дополнительно создаваемые новые механизмы и институты, обеспечивающие участие граждан в определении политики, в частности не связанные с избирательным процессом и дополняющие его.

44. В ходе глобализации и либерализации, сопровождающихся демократизацией и информационной революцией, функции правительств и социально-экономических субъектов существенно изменились. Вместо непосредственного участия в предоставлении услуг органы государственного управления в настоящее время начинают выступать в качестве координаторов этой деятельности. В то же время граждане проявляют гораздо больший интерес к государст-

венным делам и готовы более активно участвовать в социально-экономическом развитии своих стран. Кроме того, процессы глобализации, коммерциализации, агломерации и корпоратизации экономического сектора сужают имеющееся у правительства пространство для маневра в политике, что ограничивает возможности государства обрабатывать информацию, реагировать на чрезвычайные ситуации и оказывать услуги малоимущему населению во взаимовыгодных, транспарентных и подотчетных формах. В таких меняющихся условиях государство стремится отказаться от патерналистской функции и стать участвующим партнером.

45. В области разработки политики для институционализации участия и вовлечения в деятельность необходимы принципиально новые консультативные структуры и процессы. В Ирландии упоминавшиеся выше национальные экономические и социальные советы в середине 80-х годов были реорганизованы. Они все шире используются при принятии решений с участием многих заинтересованных сторон на национальном уровне и способствуют разработке политики на основе необходимой информации и участия¹². Новый порядок предусматривает вовлечение организаций гражданского сектора, осуществляющих свои собственные программы социальной мобилизации и излагающих свое понимание тех вопросов и проблем, с которыми они сталкиваются. Цель такой деятельности — привлечь государственные учреждения к диалогу по вопросам политики и к разработке политики в интересах малоимущего населения¹³.

46. Что касается государственного обеспечения услугами, то необходимы также новые средства, позволяющие консультироваться с населением как с «потребителями», обслуживать получателей услуг как «клиентов» и уважать граждан как лиц, которым подотчетен государственный аппарат. В рамках проекта «Деревня тысячелетия» Организации Объединенных Наций изучаются наилучшие методы оказания наиболее бедным группам населения помощи в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, путем проведения простейших реформ и обеспечения основными материалами. В настоящее время некоторые деревни экспериментируют с использованием основанных на участии структур при разработке, внедрении и осуществлении различных форм обслуживания¹⁴.

47. Важную роль в вовлечении граждан — как в сфере обмена информацией, так и в области получения отзывов пользователей услугами — играют также информационно-коммуникационные технологии. В тех случаях, когда инициативы в области информационно-коммуникационных технологий осуществляются при наличии надлежащей технологической, социальной и правовой базы,

¹² Хотя национальные экономические и социальные советы представляют собой альтернативные структуры по разработке политики, их предложения носят для органов государственного управления рекомендательный характер. Окончательные решения по вопросам политики принимаются парламентом. Менее изученным моментом является возможность участия организаций гражданского общества в работе постоянных комитетов парламента, особенно в сфере надзора.

¹³ Наглядным примером этой деятельности является инициатива Южно-азиатского центра политических исследований в области разработки и принятия Социальной хартии Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии.

¹⁴ *The Economist*. В статье “The Magnificent Seven” от 27 апреля 2006 года говорится о том, что в Деревне тысячелетия Саури в Кении комитеты старейшин берут на себя ответственность почти за все внедряемые в области обслуживания новшества.

они зарекомендовали себя в качестве исключительно полезных средств обеспечения участия. По мере того как все большее число стран создают у себя инфраструктуру Интернета, причем некоторые сразу же переходят к беспроводному подключению, расширяются возможности перевода государственных услуг на электронную основу. В ряде стран, включая Республику Корея, Бразилию, Мексику и многие другие, внедрены разнообразные услуги, позволяющие гражданам по Интернету получать необходимые разрешения или доступ к информации, что дает им возможность заявлять о своих предпочтениях, в режиме реального времени знакомиться с отзывами или помещать их, а также следить за процессом рассмотрения своих просьб в удобное для себя время.

48. Для обеспечения подотчетности в области управления развитием решающее значение имеет вовлечение всех заинтересованных участников, включая организации гражданского общества, неправительственные организации, средства массовой информации и частный сектор. В частности, все больше внимания уделяется необходимости активизации и интенсификации участия граждан в процессах принятия решений, причем не только в отношении разработки государственной политики, но и при решении таких вопросов, как составление бюджетов, управление государственными расходами и ревизия.

49. За последние 10 лет резко расширились возможности организаций гражданского общества в области понимания и анализа государственного бюджета и оказания на него влияния. Однако в основном указанные организации следят за рассмотрением бюджета в законодательных органах и за его последующим исполнением. Гораздо в меньшей степени организации гражданского общества участвуют в ревизии и деятельности высших ревизионных учреждений. Тем не менее в разных развивающихся странах мира небольшая, но постоянно растущая группа организаций гражданского общества осваивает новаторские формы участия в ревизии государственных учреждений и в контроле и оценке показателей деятельности по реализации финансируемых из государственного бюджета проектов и услуг. Их инициативы создают важную возможность для взаимодействия высших ревизионных учреждений и гражданского общества, что может привести к укреплению деятельности по надзору, необходимой для налаживания публичной подотчетности в вопросах обеспечения общественными благами и услугами.

50. Все страны нуждаются в институционализации и новаторском освоении основывающихся на участии структур и процессов. В наименее развитых странах такие процессы способны помочь правительствам обеспечить всестороннее вовлечение бенефициаров государственных программ и услуг в деятельность по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития. В экономически развитых странах путем институционализации и инноваций правительства смогут лучше удовлетворять растущие ожидания своих граждан.

В. Выводы

51. Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что при наличии политической приверженности и творческого и результативного подхода к организации управления на основе широкого участия может быть весьма эффективным. Оно способно внести весомый вклад в процессы принятия решений,

учитывающие интересы широких слоев населения, и справедливое социально-экономическое развитие.

52. Управление на основе широкого участия ценно само по себе, так как оно позволяет гражданам влиять на принятие решений, от которых зависит качество их жизни. Кроме того, оно имеет и прикладное значение, поскольку вовлечение граждан может содействовать принятию в большей степени учитывающей реалии политики, созданию более гибких видов обслуживания и обеспечению транспарентности и подотчетности в деле распределения и расходования государственных ресурсов.

53. Граждане должны играть важную роль в деле повышения показателей деятельности органов государственного управления. В тех государствах-членах, которые сталкиваются с трудностями в деле достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, управление на основе широкого участия может способствовать получению более ценных отзывов от предполагаемых бенефициаров их государственной политики и программ, а также более активному вовлечению этих лиц в их осуществление. В экономически более развитых государствах-членах совершенствование систем обеспечения общественными благами и услугами способно, в свою очередь, повысить доверие к правительству и содействовать укреплению доверия к государственной власти. Участие гражданского общества и доверие со стороны общественности являются важными неосознанными активами, образующими общественный капитал, который так необходим для достижения более высокого уровня развития человеческого потенциала.

С. Основные нерешенные вопросы в деле институционализации широкого участия

54. Прежде чем перейти к разработке рекомендаций в отношении политики, Комитет экспертов, возможно, пожелает обсудить изложенные ниже вопросы и поделиться своими соображениями и рекомендациями. Результаты этого обсуждения будут не только препровождены государствам-членам, но и учтены в ходе подготовки следующего «Доклада о государственном секторе в мире», посвященного управлению на основе широкого участия. Приводимый ниже перечень не является исчерпывающим: он содержит лишь основные вопросы.

- Что образует политэкономическую основу процесса принятия решений в условиях демократии, включая парламентские процессы, непосредственно влияющие на способность граждан участвовать в разработке политики?
- Какие государственные структуры, системы и учреждения содействуют управлению на основе широкого участия, а какие ограничивают его?
- С какими особыми проблемами в области обеспечения эффективного участия сталкиваются страны с переходной экономикой и страны, пережившие бедствия и конфликты? Какова роль подотчетности в этих трех категориях стран и ее воздействие?
- Можно ли говорить о том, что опирающиеся на консультативный процесс практические методы и институты, такие, как общие собрания или экономические и социальные советы, эффективно содействуют проведению

ориентированной на малоимущее население политики и повышению качества обслуживания и публичной подотчетности?

- Каковы затраты, связанные с участием граждан в традиционных процессах государственного управления, и не перевешивают ли эти затраты выгоды?
- Насколько прочной является связь между участием граждан и выполнением повестки дня в области развития Организации Объединенных Наций, в частности достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия?
- При каких обстоятельствах участие граждан оказывается безрезультатным по причине провала коллективных мер или захвата контроля элитой?
- Какие инструменты и методы можно использовать для эффективной оценки управления на основе широкого участия?
- Должно ли правительство отвечать за участие граждан или же такое участие является обязанностью самих граждан?

D. Рекомендации

55. Хотя предварительный перечень вариантов и рекомендаций в области политики подготовлен на основе настоящего документа, представляется, что ответы на приведенные выше вопросы могут способствовать его уточнению и расширению.

56. Во всех государствах-членах для эффективного участия необходимо наличие следующих условий: нормативных (т.е. наличие закона, разрешающего участие на устойчивой основе)¹⁵, регламентационных (наличие правил и положений, регулирующих участие) и созидательных (в виде развития потенциала как государственных организаций, так и организаций гражданского общества). Помимо этих форм институционализации существует еще два фактора, способствующих поощрению управления на основе широкого участия: политическая приверженность и руководство¹⁶.

57. Необходимо обеспечить четкое понимание функций и обязанностей правительств и граждан в процессах на основе широкого участия. Правительства должны обеспечивать наличие структур и процессов для своевременного и адекватного участия. Это может предполагать готовность сотрудников государственных органов привлекать граждан, беспристрастность в вопросах обмена информацией и равенство всех участников. Важно координировать процессы на основе широкого участия, с тем чтобы сделать их более последовательными и эффективными. Следует выделять достаточные ресурсы и обеспечивать периодическую оценку различных стратегий.

¹⁵ Так, в Республике Корея, Мексике, на Филиппинах и в Индии в настоящее время приняты законы, разрешающие субъектам гражданского общества участвовать в процессе ревизии.

¹⁶ Примеры многих стран мира (Бразилии, Маврикия, Руанды, Австралии (штат Квинсленд) и др. свидетельствуют о том, что некоторые виды политических программ и политического руководства в большей степени способствуют управлению на основе широкого участия, чем другие.

58. Экономический и Социальный Совет уже признал важный вклад управления на основе широкого участия в деле достижения согласованных на международном уровне целей в области развития. Он мог бы сделать следующий шаг, рекомендовав включить вопросы управления на основе широкого участия и вовлечения граждан в повестки дня своих вспомогательных функциональных комиссий.

59. Сейчас, когда Секретариат активно занимается анализом и сбором документальных свидетельств управления на основе широкого участия, ему необходимо обратить главное внимание на ключевые институциональные и методологические вопросы и распространять модели опирающихся на участие процессов принятия решений и передовых практических методов. Возможно, Секретариат пожелает изложить накопленный к настоящему моменту опыт, включая «Доклад о государственном секторе в мире» по этой теме, в виде краткого информационного документа по вопросам политики и распространить его среди государств-членов. Основное внимание в этом документе должно быть уделено оказанию наименее развитым и развивающимся странам содействия в достижении согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия.