

**Комитет экспертов по государственному управлению****Пятнадцатая сессия**

Нью-Йорк, 18–22 апреля 2016 года

Пункт 3(b) предварительной повестки дня\*

**От обязательств к результатам: реформирование государственных учреждений в целях содействия всеохватной разработке и интеграции политики в деле осуществления и контроля за осуществлением целей в области устойчивого развития: расширение взаимодействия и связи между правительствами и другими заинтересованными сторонами, в том числе на основе обеспечения доступа к информации, открытого управления и решения поставленных задач на основе использования электронных и мобильных средств**

**Институциональный потенциал использования общественного пространства в области устойчивого развития: взаимодействие между правительством и обществом****Записка Секретариата**

Настоящий документ, подготовленный членом Комитета Хосе Р. Каstellасо, препровождается ниже в соответствии с предварительной аннотированной повесткой дня пятнадцатой сессии Комитета экспертов по государственному управлению. Содержание документа и выраженные в нем мнения являются взглядами только его автора и не подразумевают выражения каких-либо мнений со стороны Организации Объединенных Наций.

\* E/C.16/2016/1.



## **Институциональный потенциал использования общественного пространства в области устойчивого развития: взаимодействие между правительством и обществом**

### *Резюме*

Настоящий документ отражает соображения относительно путей усиления реагирования государственных, социальных и частных учреждений с целью повышения качества жизни в общественном пространстве, которое включает государственные интересы, государственные ценности и государственное влияние на глобальном, национальном и местном уровнях. Автор отмечает, что постепенное проникновение общественного пространства в частную сферу ограничивает как индивидуальную деятельность, так и дискреционное применение государственной власти. Сложный характер устойчивого развития как такового возлагает тяжелую ответственность на правительства стран.

Учитывая эти ограничения, а также возрастающие надежды граждан, необходимо обеспечить применение всеохватного, системного подхода к взаимодействию между правительством и обществом. Автор приходит к выводу, что институциональный потенциал для использования общественного пространства связан с применением системного подхода, основанного на общности целей, например в отношении целей в области устойчивого развития, рационализации функционирования учреждений, повышения уровня профессионализма государственного сектора, стратегических коммуникаций и эффективного осуществления политики.

Автор определяет ряд ключевых принципов управления общественным пространством на пути к достижению устойчивого развития, а именно: открытость, надлежащее управление процессом принятия решений, которое включает процессы консультаций, четкое распределение функций в рамках совместной ответственности и наличие благоприятных правовых рамок. В то же время автор отмечает, что необходимо уделять внимание вопросам надлежащего отправления правосудия, предупреждения коррупции, административной реформы, в том числе путем использования информационно-коммуникационных технологий, и проведения разумной налоговой политики, ибо все эти факторы в свою очередь способствуют усилению потенциала гражданского общества и повышению доверия.

## I. Введение

1. Настоящая работа содержит соображения относительно того, каким образом можно усилить потенциал реагирования государственных, социальных и частных учреждений с помощью ответственного взаимодействия, имеющего своей целью повышение качества жизни в общественном пространстве в увязке с целями в области устойчивого развития.
2. Данная задача подразумевает проведение углубленного анализа целей государства в сложных современных условиях, учитывая сокращение сферы чисто личного, интимного пространства в результате расширения сферы общественного пространства; это подразумевает понимание необходимости постепенного ограничения семейного или социального пространства, открытие возможностей для выражения мнений третьих сторон, принимая во внимание расширение сферы применения первоначальной хартии прав человека<sup>1</sup> и многократное увеличение числа социальных прав. На практике это проявляется и находит отражение в объективных ограничениях, затрагивающих дискреционное осуществление полномочий государства<sup>2</sup>.

## II. Общественное пространство

3. Для понимания концепции «общественного пространства» важно упомянуть о трех его компонентах: общий интерес, общественная ценность и на этой основе задуматься над вопросом о роли общественного фактора в повседневной жизни, иначе говоря, его местоположении в глобальном (макро), региональном или континентальном (мезо) масштабе, включая субнациональный и местный уровень, о чем будет сказано ниже.
4. Общий интерес — синоним общественного интереса или общего блага, синоним “res publica”, синоним “vox populi” и других понятий, которые использовались в ходе философских, юридических, политических, социологических, религиозных и, естественно, в ходе правительственных дискуссий на протяжении веков — отражает «нечто» общее, затрагивающее коллектив в целом.
5. Эта концепция подразумевает реализацию целей государства и, соответственно, налагает на него определенную ответственность<sup>3</sup>, которая в процессе эволюции человечества безоговорочно возлагалась на лицо или лиц, ответственных за политическое руководство, иначе говоря, на правительство, независимо от того, идет ли речь о неустойчивых или примитивных системах исполнения властных полномочий или о самых сложных таких системах, исходя из анализа всех известных форм режимов правления и правопорядка.

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека, 1948 год. [www.un.org/es/documents/udhr](http://www.un.org/es/documents/udhr).

<sup>2</sup> Рост числа неправительственных организаций, многократное увеличение конкретных социальных тем, возникновение новых социальных сетей, открытие правительств и социальный контроль за их деятельностью, который выходит далеко за сферу контроля, осуществляемого со стороны парламентов и конгрессов.

<sup>3</sup> Ответственность имеет правовой (функционирование правового государства), политический (институциональное урегулирование споров), социальный (заинтересованное участие) и экономический характер (обеспечение стабильности).

## Расширение общественного пространства

6. Тем не менее имело место постоянное расширение сферы такой ответственности: вначале это включало, в частности, разделение полномочий, создание избирательных систем и политических партий, доступ к публичной государственной информации, транспарентность и подотчетность; и впоследствии возникла концепция совместного управления, иначе говоря, совместная ответственность правительства и общества, способных гарантировать всеобъемлющее общественное благо, безопасность нации, право на жизнь и неприкосновенность личности, материальные ценности, политическую и экономическую стабильность и, в зависимости от поставленных перспективных задач, устойчивость.

## Применение системного подхода при анализе сложного общественного пространства

7. Нынешние условия делают необходимым сформулировать новое определение общественного пространства посредством системного видения его сложности. Сочетание этих двух теоретических подходов (системность и сложность<sup>4</sup>) в ходе выполнения задачи, связанной с описанием реального мира, и формированием адаптационного потенциала<sup>5</sup> с учетом этого реального мира, позволяет понять предпосылку, контекст и обоснование<sup>6</sup> и процесс принятия решений в различных ситуациях, в которых оказываются общества в мире.

8. Системное мышление необходимо для осуществления целенаправленной деятельности в современном мире. Очевидно, Людвиг фон Барталанфи<sup>7</sup> и некоторые другие классики, которые последовали после него, не смогли предвидеть глубину его теории в практической жизни, потому что вряд ли есть другие вещи, которые имеют столь полезный характер в нынешний исторический момент, как применение его идей в политико-административной области.

9. Ниже мы попытаемся продемонстрировать «головоломку», возникающую при попытке найти место общественного пространства в современном сложном мире с помощью применения системного подхода для решения всех сложных проблем, связанных с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

---

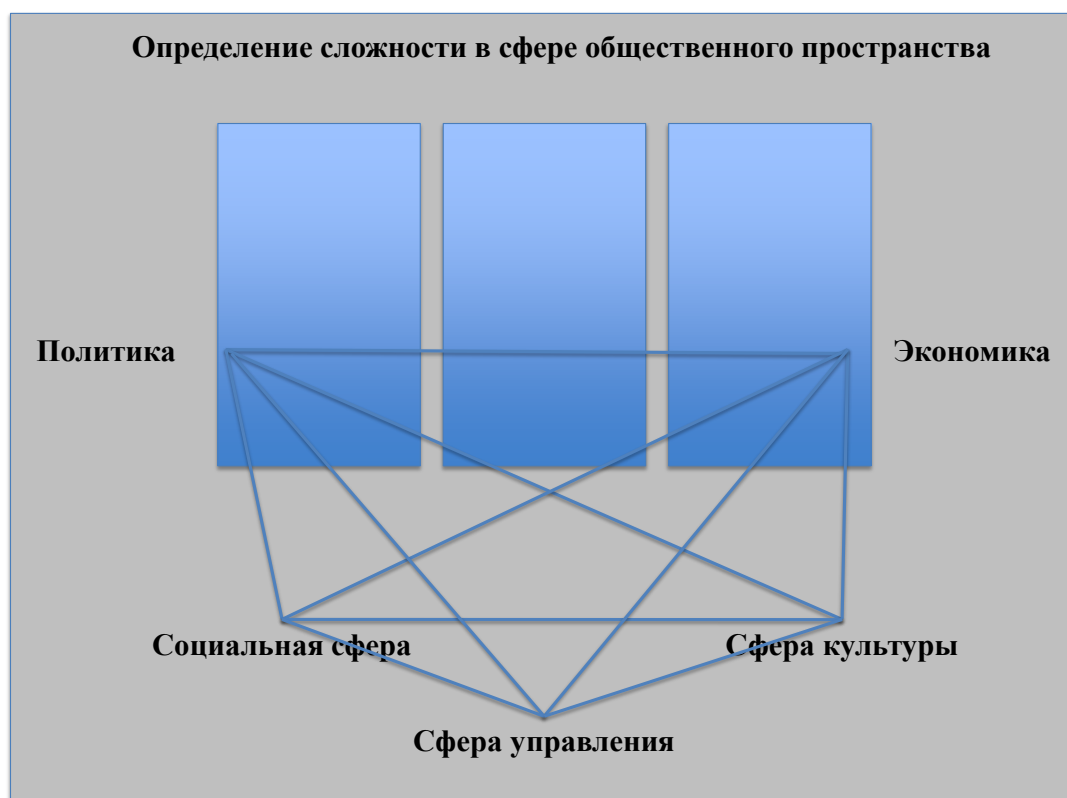
<sup>4</sup> Morin, Edgar, *Introducción al Pensamiento Complejo*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2009, y Easton, David, *Systems Analysis of Political Life*, John Wiley and Sons, Inc., Nueva York, 1965.

<sup>5</sup> “Curso sobre los retos del México del futuro”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, enero del 2005. Citado en Castelazo, José R., *Administración Pública: una Visión de Estado* (México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010), p.147.

<sup>6</sup> Собственные умозаключения автора на основе испанского языка: «предпосылка» означает размышление, предшествующее формированию позиции; «контекст» означает нынешние условия и определяет различные меры, которые необходимо принять, рассматривает различные сценарии с учетом различных возможностей для обоснования решений, которые подводят к «обоснованию» с изложением общих целей и сопровождаются «технично-оперативным текстом» для определения целей и реализации решений.

<sup>7</sup> Bertalanfy, Ludwvig von, *Teoría General de los Sistemas*, 2ª Ed., Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976.

Диаграмма I  
Определение сложности в сфере общественного пространства



10. В этой диаграмме предлагается целостное видение для осуществления осознанного и постоянного анализа нынешних условий в рамках постоянно изменяющейся реальной среды, окружающей нас, в рамках постоянно взаимодействующей сети с участием многочисленных субъектов, которые предлагают разные идеи и защищают разные интересы, причем все это необходимо принимать в расчет для того, чтобы подготовиться к осуществлению соответствующих перемен.

Диаграмма II  
**Системное управление общественным пространством**



11. Эта диаграмма предлагает «дорожную карту» с использованием научного метода, не отказываясь от применения творческого подхода и учета инстинктов самосохранения в области устойчивости.

12. Системный подход — это не догма; он представляет собой связующее звено между ценностями, которые постулирует демократия, происходящими событиями и мерами, которые принимаются для ее достижения; речь идет о научно-прагматическом ресурсе, не связанном с идеологическими догмами или течениями мысли, которые пытаются навязать другим свои постулаты; этот подход имеет всеохватный характер.

13. Такое сближение теории и практики открывает двери для понимания того, что решение проблем с учетом их сложности должно стать результатом напряженной работы, основанной на знаниях.

Диаграмма III  
**Определение социально-государственных задач**



14. Вводимые ресурсы — это материальные и интеллектуальные элементы, которые можно дезагрегировать для понимания причин и последствий: они должны учитываться для их дальнейшего использования; они могут изменяться или заменяться новыми компонентами, которые позволяют учитывать потребности и спрос (реальный, ощущаемый и/или создаваемый) различных социальных групп для определения вместе с ними приоритетов и действий, ведущих к переменам, которые формируют предпосылки для осуществления деятельности, причем речь идет исключительно об осуществлении государственных полномочий.

15. Эта реальность наряду с локализацией и уточнением потребностей определяет также и путь для поиска решений и тем самым формирует легитимные, необходимые и подлинные вводимые ресурсы для того, чтобы привести в движение совместные действия со стороны правительства и общества.

Диаграмма IV  
**Процессы — это «правительство в действии»**



16. После этого шага можно начать осуществление общего и конкретного анализа рассматриваемой ситуации, который позволит осуществить прогнозирование непосредственных и среднесрочных перспектив, осознать масштабы перемен, а также определить усилия в сфере рациональной организации, которые должны предпринять как правительство, так и общество, действующие сообща в своем стремлении реализовать общие цели.

17. Контекст определяет потребности и возможные решения с учетом соответствующих ограничений и возможностей; он также позволяет определить обоснование, находящее выражение в планах, стратегиях, программах, бюджетах, возможностях, организации, процессах, одним словом, прикладных знаниях и ориентированных на преобразования действиях для достижения удовлетворительных результатов, соответствующих потребностям развития человеческого потенциала в рамках всего общества.

18. Формирование контекста и обоснования — это решение политическое, так как оно требует различных дискуссий и совместных усилий, вытекающих из тех знаний, которыми совместно обладают правительство и общество и которые подталкивают их в направлении принятия совместных усилий на различных уровнях, включая международный и местный уровни, и требуют широкого участия и всеобъемлющих действий со стороны всех в целях определения экономических условий для обеспечения эффективности перемен и откры-



тия возможностей для развития различных форм институционального потенциала, в основе укрепления которого лежит надежная социальная структура.

Диаграмма V

#### Результаты для продолжения перемен



19. Диаграмма представляет собой пример социально-правительственной оценки, которую необходимо использовать, учитывая необходимость унификации критериев и определения параметров и показателей, которые выходят за пределы существующей конъюнктуры и дают возможность осуществить более долгосрочное прогнозирование временных и пространственных параметров, а также глубину преобразований, которых требует устойчивое развитие.

20. Не менее сложной является и задача осуществления оценки результатов в области устойчивого развития; настоятельно необходимо создать для нынешних поколений новую культуру в плане предвидения трудностей и серьезных препятствий, с которыми столкнутся будущие поколения, чтобы они могли жить в гармонии между собой и в гармонии с природой: новое законодательство, новая социально-правительственная организация, новая управленческая практика, основанная на демократической практике, *verbi gratia* права человека, инклюзивность, транспарентность, подотчетность, надзор и т.д.

21. Таким образом, необходимо переосмыслить понятие «общественного пространства» как юридически ограниченного пространства с целью определения формы ответственности, которой требует нынешнее общество, ответственности, которая основывается на рациональной и активной организации, без фрагментации властных полномочий государства, и стремится к такому

распределению властных полномочий, которое не ослабляет, а усиливает их. Иначе говоря, необходимо выйти на стадию пост-бюрократического общества, в котором роли правительства и организованного общества будут объединены в рамках эффективной и юридически взаимно обязательной совместной ответственности<sup>8</sup>.

### **Общественные ценности, ориентированные на социальное сплочение**

22. Необходимо рассматривать общественные ценности с точки зрения, позволяющей объединить политические, экономические и культурные факторы<sup>9</sup>.

23. Социальные факторы в позитивном плане ориентируются на коллективное сплочение и объединение; политические факторы – на политическое урегулирование конфликтов с помощью законодательства и соблюдения норм поведения всеми субъектами; экономические факторы направлены на повышение социальной производительности, которая вкупе со стабильностью и вместе с политическими факторами позволяет достичь гомеостаз в рамках системы; и наконец, культурные факторы делают упор на особенности и характеристики, которые определяют самобытность.

24. Сочетание этих факторов позволяет составить перечень ряда взаимосвязанных общественных ценностей:

а) обязательство общества действовать в соответствии с нормами права, защищая права отдельных людей, при том условии, что при любых условиях и обстоятельствах обеспечивается защита и сохранение прав всех;

б) сотрудничество в рамках группы, сотрудничество с учреждениями, а также сотрудничество между учреждениями с целью улучшения нынешних условий стабильности;

в) институциональная солидарность и солидарность с общественностью с целью поддержания при всех условиях и в любое время мер по выполнению социальных задач;

г) повышение институциональной производительности, пользующейся поддержкой со стороны общества и правительства, для повышения качества нынешней и будущей жизни.

25. Взаимосвязь между этими общественными ценностями имеет своей целью обогатить ценность общественного пространства и параллельно с этим укрепить частные и личные пространства: чувство безопасности, чувство уважения и инклюзивности в процессе разработки и принятия решений повлечет за собой доверие к институтам и повысит чувство братства и принадлежности, в частности к своей стране и всему миру в целом.

26. Это единение приобретает смысл в рамках многокультурной реальности, которая в своих различных формах угрожает интеграции общества, в частно-

<sup>8</sup> Borja, Jordi y Muxi, Zaida, *El Espacio Público, Ciudad y Ciudadanía* (Barcelona, 2000).

<sup>9</sup> Sen, Amartya, "Democracy as a universal value" *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 3 (1999) и Bobbio, Norberto, The Great Dichotomy: Public/Private, in *Democracy and Dictatorship: The Nature and the Limits of State Power* (Cambridge, United States, MIT press, 1989).

сти потому, что доминирующая социально-экономическая система<sup>10</sup> обостряет ситуацию неравенства, а различные группы имеют тенденцию к самоизоляции, что ведет к изоляции и нетерпимости.

27. В этой связи необходимо осознать, что общественные факторы присутствуют во всех аспектах жизни: в областях здравоохранения, образования, жилья, услуг, отдыха и, соответственно, в сфере взаимоотношений между индивидуумом и правительством и в рамках различных ячеек социального развития, например в рамках семьи, рабочего коллектива и в процессе использования свободного времени.

### **III. Категоризация общественного пространства**

28. Системный подход дает возможность установить категории, используя в качестве исходной точки измерение общественных пространств и их последующее воздействие на каждого индивидуума и на социальные группы, в рамках которых они взаимодействуют, очевидно, самым разнообразным образом, однако в условиях неизбежной взаимосвязи между органами власти и ответственностью за принятие решений, определение государственной политики, ее разработку, осуществление, оценку и анализ будущих результатов (перспективная стратегия<sup>11</sup>).

#### **Измерение форм общественного пространства**

29. В своей работе «Экология человеческого развития» (“*Ecología del Desarrollo Humano*”) Бронфенбреннер предлагает многоуровневую систему, в рамках которой наша задача состоит в рассмотрении трех из них: макро, мезо и микро<sup>12</sup>. Автор считает, что потенциал формирования системы зависит от существования социально-экономических связей, как в рамках этой системы, так и в отношениях с внешними системами в условиях взаимозависимости, которая предполагает постоянное взаимодействие между ними.

30. В этой работе предполагается, что «макро» имеет место на глобальном уровне; «мезо» — на региональном и континентальном уровнях и «микро» имеет отношение к национальному уровню, который подразделяется на субнациональный и местный уровни. Глобальное, региональное и континентальное измерения не имеют границ и находятся в сфере международного измерения.

31. Исходя из этой посылки, можно определить категории общественного пространства на основе общего знаменателя — юридической ценности собственности (государственная, общественная и частная); этот элемент позволяет

<sup>10</sup> Piketty, Thomas, *El Capital en el Siglo XXI* (México, Fondo de Cultura Económica, 2015).

<sup>11</sup> Godet, Michel, *Prospectiva Estratégica: Problemas y Métodos*.

<sup>12</sup> Bronfenbrenner, Urie, *La Ecología del Desarrollo Humano* (Barcelona, Paidós, 1987). De las siete categorías propuestas por el autor es útil referir a tres para caracterizar al espacio público: macrosistema, mesosistema y microsistema.

определить границы ответственности государства, полагая, что оно является формой демократического изъяснения воли большинства<sup>13</sup>.

32. Понятно, что на макро- и мезоуровнях нельзя четко проследить участие и ответственность общества по отношению к правительству, потому что речь идет о сложных организациях, созданных государствами, и в некоторых случаях, вместе с ними или в зависимости от них, существуют социальные структуры, международные фонды и коммерческие консорциумы, функционирующие в условиях такой сложной взаимозависимости. Как будет указано ниже, лишь только на микроуровне можно более четко определить конфигурацию ответственности социального фактора как соучастника процесса управления<sup>14</sup>.

### **Таксономия общественного пространства**

33. В данный момент представляется полезным напомнить о важности суверенитета и автономии, которые в свете трех предложенных уровней приобретают исключительно большое значение с точки зрения общественной пользы, ибо речь идет о всеобъемлющем благосостоянии мира, региона, континента или одной отдельно взятой страны. Для лучшего понимания этого постулата предлагаются следующие категории анализа, имеющие своей целью определить масштабы и пределы для каждого из них<sup>15</sup>: общественно-общественное, общественно-социальное и общественно-частное пространства.

34. Общественно-общественное пространство — это пространство, ответственность за которое лежит исключительно на органах власти, законно созданных представителями государства в рамках вышеупомянутых уровней. Какой бы ни была сфера их влияния, речь идет о материальном пространстве, неотделимом от реализации функций государства:

а) на глобальном уровне или макроуровне наиболее типичной общественно-общественной структурой является Организация Объединенных Наций и вся ее структура в области экономического, социального, культурного, технологического и, естественно, административно-государственного развития; также не следует забывать о международных финансовых механизмах, таких как Всемирный банк, Международный валютный фонд, или организациях, действующих в области развития, как, например, Организация экономического сотрудничества и развития и т.д.;

б) на мезоуровне международные институты находят свое выражение в региональных, континентальных и межконтинентальных структурах (например, форум Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества), которые стимулируют формирование альянсов экономического, культурного и административного типа для извлечения большей выгоды, которые в целом могут содействовать повышению благосостояния их народов. Очевидно, что пра-

<sup>13</sup> Речь идет о режимах консенсуса, которые каждая страна определяет в процессе поиска формы правления, в рамках которых главенствует верховенство права; в противном случае нельзя обеспечить защиту свободы и справедливости.

<sup>14</sup> Под правлением понимаются «...все механизмы, процессы и правила, с помощью которых осуществляются экономические, политические и административные полномочия организации...». [www.igerp.org.ar/index.php/gobernanza](http://www.igerp.org.ar/index.php/gobernanza).

<sup>15</sup> Эта методология является результатом личных размышлений автора, связанных с этой темой и ее анализом.

вительства и их органы государственного управления в значительной мере участвуют как в принятии решений политического характера, так и в их реализации;

с) что касается американского континента, то особо следует отметить Организацию американских государств. Экономическую комиссию для Латинской Америки и Карибского бассейна, Межамериканский банк развития и в культурном отношении Институт им. Сервантеса, деятельность которого поощряется Испанией на всем Американском континенте в целях защиты испанского языка;

д) в Северной Америке в качестве примера следует отметить Североамериканское соглашение о свободной торговле между Канадой, Соединенными Штатами Америки и Мексикой, а также Консорциум в интересах сотрудничества в области высшего образования; в Центральной Америке можно назвать Систему центральноамериканской интеграции и Центральноамериканский общий рынок; в Южной Америке — Южноамериканский общий рынок и Южноамериканский союз наций. В этих трех субрегионах были созданы многочисленные другие межправительственные механизмы, которые по экономическим причинам не представляется возможным упомянуть в этой небольшой работе; тем не менее следует подчеркнуть, что имеет место активное взаимодействие между правительствами, хотя в некоторых случаях его эффективность является недостаточной для выполнения задач, сформулированных в их учредительных документах;

е) такая же система имеет место и на других четырех континентах, в рамках которых доминирует Европейский союз по причине его самобытности, базирующейся на сложной сети интересов, идей и культур, которые учитывают современную диалектику на фоне реалий других континентов и в рамках своего собственного контекста. Это, однако, не означает, что в других регионах мира, которые следуют своему собственному курсу развития, не могут существовать свои самобытные и не менее оригинальные механизмы, которые позволяют им обеспечить гармоничное и экономически функциональное сосуществование<sup>16</sup>;

ф) на микроуровне действуют правительственные учреждения трех ветвей власти, функционирующие на национальном, субнациональном и местном уровнях, где, теоретически говоря, существует возможность содействовать обеспечению эффективного, доверительного и благоприятного доступа граждан к государственным услугам. Именно в этой области имеются наибольшие возможности для определения сфер взаимной ответственности общества и правительства.

35. Сейчас настало время, чтобы затронуть тему общественно-социального пространства, в рамках которого ответственность делится между правительством и обществом в интересах достижения разных целей в пользу общества. Совместную ответственность можно, в правовом смысле, конкретно реализовать посредством разрешений и уступок, которые государство предоставляет социальным группам или отдельным лицам на условиях, которые гарантируют как государственную собственность, так и достижение целей, которые обеспечивают реализацию этих положений в интересах коллективного блага; анало-

<sup>16</sup> <http://www.iccnw.org/?mod=rio&lang=es>.

гичным образом, можно предусмотреть формы их реализации в рамках соглашений политико-экономического и социального порядка, которые в условиях демократии пользуются поддержкой со стороны общества и правительства, которые, несомненно, пользуются поддержкой и защитой со стороны закона и способствуют развитию гражданской культуры:

а) на макроуровне Международный олимпийский комитет является хорошим примером такого типа, так как речь идет о неправительственной организации, не преследующей коммерческие выгоды, которая, однако, не может существовать без поддержки со стороны государств, ибо ее цель состоит в достижении мира через посредство спорта<sup>17</sup>;

б) международная диабетическая организация, ассоциированный член Департамента общественной информации, имеющая связи со Всемирной организацией здравоохранения и Панамериканской организацией здравоохранения, имеет в своем составе индивидуальных и коллективных членов, не связана с правительствами, корпорациями и какими-либо группами, обладает своими собственными ресурсами и является самодостаточной<sup>18</sup>;

с) на мезоуровне существует Латиноамериканская ассоциация по правам человека, неправительственная организация, которая имеет консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете Организации Объединенных Наций и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры; в состав ее членов входят известные деятели, представляющие все континенты; также можно упомянуть и о Латиноамериканском и карибском комитете профессиональных организаций работников социального труда/социального обслуживания. Очевидно, что в этой области имеется много авторитетных организаций, которые неизменно стремятся заручиться экономической и политической поддержкой со стороны государств в интересах достижения своих целей;

д) что касается микроуровня, то государственные школы и университеты, которые хотя и обладают автономией в плане своего управления, должны постоянно и при всех обстоятельствах отчитываться, так как они зависят от выделения средств государственного бюджета. В этом случае ответственность зиждется на том, что их общины ориентируются на повышение интеллектуального уровня путем повышения качества знаний своих абитуриентов и действий, которые они предпринимают в качестве таковых для внесения своего вклада в развитие; аналогичный критерий можно применить в отношении бесплатных центров отдыха и культуры, которые отвечают за общие формы коммуникации, включая материальные ресурсы, используемые в их рамках, для достижения многочисленных целей на национальном, субнациональном и местном уровнях.

36. Что касается общественно-частного пространства (той доли частной собственности, которая направлена на предоставление общественных услуг, участие в строительстве инфраструктуры или участие в производстве в секторах сырьевой или обрабатывающей промышленности), то речь идет об экономической и/или социальной деятельности, которая направлена на удовлетворение

<sup>17</sup> Международный олимпийский комитет, [www.olympic.org/content/the-ioc/governance/introductionold](http://www.olympic.org/content/the-ioc/governance/introductionold).

<sup>18</sup> [www.idf.org](http://www.idf.org).

коллективных потребностей, а не на получение прибыли. Требования, которые налагает государство, это требования, которые гарантируют условия санитарии и здравоохранения, безопасность имущества и людей, поддержание инфраструктуры и другие формы деятельности, которые обеспечивают функционирование общества и качество производственной деятельности, в интересах которого служит такое пространство:

а) что касается общественно-частных предприятий на макро уровне, то эта сфера направлена на достижение конкретных целей; например, в системе мирового спорта существуют «Формула-1» и Международная федерация тенниса: их целью является получение прибыли, хотя их роль имеет общественный характер, и, соответственно, они должны выполнять контракты или соглашения, заключенные с властями каждой страны;

б) в рамках такого типа государственно-частных отношений следует отметить реальный рост числа государственно-частных ассоциаций, которые открывают новую тенденцию в сфере государственного управления в том смысле, что совместная ответственность общества и правительства далеко выходит за рамки другого типа частных предприятий, ориентирующихся на предоставление государственных услуг;

с) финансовые и коммерческие вопросы доминируют на глобальной арене; в качестве хорошо разработанной стратегии производство капитальных и потребительских товаров переводится в зависимые страны, тогда как богатые страны сохраняют за собой развитие передовых технологий и контроль над финансовыми рынками. Передовые страны с одной стороны концентрируют свои рынки на услугах, а с другой, продвигают их в больших мировых метрополиях (где сосредоточено более 60 процентов мирового населения), а также развитие внутреннего и внешнего туризма (15,4% мирового населения, обладающего покупательной способностью), в рамках непрерывного потока, который подчиняется модели, в которой упор делается на потребление как локомотив роста<sup>19</sup>;

д) на микроуровне тон задают частное образование на всех его уровнях, частное медицинское обслуживание во всех его формах, обеспечение жильем на основе кондоминиума или аренды, общественный транспорт, рынки и коммерческие центры, компании, занимающиеся продажей продуктов питания и напитков, развлекательные и рекреационные заведения, культурные, спортивные и общественные центры и т.д.

37. Наряду с этими тремя категориями общественного пространства, легко определяемыми в силу их ассоциации с территориями или материальными пространствами, существует также пространство, которое связано со всеми этими пространствами, пространство, которое основывается на находящейся в общем использовании технологии, которое известно как «виртуальное» пространство, которое получает и распространяет идеи, которые формируют коллективный опыт, сосуществование и коллективное выражение мнений в условиях свободы, равенства и использования каналов обратной связи. Для гарантирования своей благонадежности, такое виртуальное пространство должно осуществлять саморегулирование в рамках норм права с целью пропаганды и

<sup>19</sup> Bermejo Gómez De Segura, Roberto, *La Gran Transición Hacia la Sostenibilidad: Principios y Estrategias de Economía Sostenible*, Madrid, Ed. Los Libros de la Catarata, 2005.

защиты вышеупомянутых общественных ценностей в условиях согласования интересов и идей, которые создают возможности для конструктивного и демократического сосуществования.

38. В нижеследующих пунктах будет осуществлен анализ взаимопроникновения уровней и типов пространств, которые до настоящего времени упоминались в связи с общественным пространством. Учет совокупности факторов позволяет предотвратить возникновение различных трудностей с целью их урегулирования и определить вызовы, которые возникают в ходе развития институционального потенциала для каждого субъекта: правительства, общества и индивидуумов:

а) можно утверждать, что организация государства в рамках общественного пространства должна быть взаимосвязана с нормами права, конкретно говоря нормами публичного права: международного, конституционного и административного;

б) необходимо признать, что полномочия государства находят свое выражение в правительстве, которое подразделяется на три традиционных ветви власти и на три сферы, касающиеся внутреннего устройства каждой страны, независимо от существующего в ней строя: унитарное или федеративное, парламентское или конгрессиональное и т.д.;

с) государственное управление в порядке выполнения своей эксклюзивной ответственности находит выражение в регулировании эффективного, действенного и транспарентного осуществления правительственных функций, которые не могут быть переданы другим социальным секторам (национальная безопасность, внешние сношения, налогообложение, внутренняя политика и политика в области устойчивого развития). Следует проводить различие между управлением на основе согласия со стороны правительства, которое, соответственно, может осуществляться совместно с другими субъектами организованного общества в областях социального развития, политической и гражданской культуры, рационального сотрудничества, защиты гражданского общества, солидарности, производства, эксплуатации и модернизации коммунальных служб, инфраструктуры, и деятельности в целях обеспечения устойчивости и т.д. и поднадзорным управлением, которое, соответственно, делегируется отдельным субъектам для осуществления строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры и предоставления коммунальных услуг (дороги, аэропорты, пассажирские перевозки, а также другие задачи, касающиеся общественного порядка);

д) глобальный (макро) уровень, континентальный или региональный (мезо) уровень и национальный (микро) уровень активно и на повседневной основе взаимосвязаны и взаимодействуют между собой, ибо они должны решать проблемы, затрагивающие всех в разных обстоятельствах, в силу их воздействия с учетом связанной с ними среды и их масштабов, будь то изменение климата, кризис безопасности, финансовый или рыночный кризис, проблемы, касающиеся демократии, неравенства и нищеты, которые как составные части системы, оказывают влияние друг на друга<sup>20</sup>;

<sup>20</sup> Посмотрите на пример миграции, вызванной насилием, отсутствием возможностей и препятствиями, которые создают принимающие страны, которые осуществляют противоречивую политику, основанную на идеологическом или культурном отрицании,



е) в этой связи разработка и осуществление государственной политики должны обязательно осуществляться на трех уровнях; они должны учитывать все индивидуальные и общие аспекты в рамках усилий, направленных на учет интересов, в свете существующих рисков и издержек, однако одновременно с этим обеспечивающих предоставление политических, экономических и социальных льгот (цель 2 Повестки дня на период до 2030 года является наглядным примером этого утверждения).

39. Все вышеупомянутое вступает во взаимодействие в рамках общественного пространства и требует координации и коммуникации между секторами на территории, невообразимой с точки зрения ее масштабов, и, следовательно, требует создания не только институционального, но и межинституционального потенциала, что вынуждает правительство, как никогда раньше, делегировать свои полномочия.

### **Осознание глобальной реальности**

40. Автор считает, что вышеупомянутое взаимодействие требует осуществления беспрецедентных правительственных мер в области безопасности и регулирования. Сложность ситуации имеет такие широкие и одновременные последствия, что возникает дефицит координации между обществом и правительством, а также размывание ответственности, которую, однако, можно восстановить по мере того, как осуществляется переход на мезо- и макроуровни, где имеются более широкие возможности для социального контроля.

41. Эти обстоятельства стали предметом общемировой озабоченности в такой мере, что 25 сентября 2015 года Организация Объединенных Наций в ходе семидесятой сессии Генеральной Ассамблеи одобрила резолюцию, в которой она сформулировала цели в области устойчивого развития, которые должны быть реализованы с течением следующих пятнадцати лет. Эти цели изложены в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года<sup>21</sup>.

### **Цели в области устойчивого развития**

Цель 1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах

Цель 2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства

Цель 3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте

Цель 4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех

Цель 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек

---

столкнувшись с необходимостью использования дешевой и неорганизованной рабочей силы.

<sup>21</sup> Véase la resolución 70/1 de la Asamblea General.

Цель 6. Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех

Цель 7. Обеспечение всеобщего доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех

Цель 8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех

Цель 9. Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям

Цель 10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними

Цель 11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов

Цель 12. Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства

Цель 13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями

Цель 14. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития

Цель 15. Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия

Цель 16. 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

Цель 17. Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития

42. Эти цели необходимо рассматривать в их совокупности. Так как все провозглашенные цели являются приоритетными, все они имеют такую же степень важности или неотложности, учитывая их взаимозависимость, иначе говоря, любая из них может служить в качестве причины и следствия, создавая позитивные или негативные последствия в том случае, если, в зависимости от обстоятельств, они будут или не будут выполняться как одна из форм ответственности в каждом отдельном типе общественного пространства (общественно-общественное, общественно-социальное, общественно-частное пространство) и на каждом отдельном уровне (макро, мезо и микро) в соответствии с условиями каждой страны.

43. Очевидно, что семнадцать целей представляют интерес для всех правительств и обществ и, соответственно, для органов их государственного управления.

#### IV. Институциональный потенциал

44. Для целей настоящей работы две цели требуют уделения им внимания при осуществлении анализа институционального потенциала. Исходя из того понимания, что наибольшим и наиболее оптимальным потенциалом, который может продемонстрировать государство, является верховенство права, следует подчеркнуть роль гражданского образования и культуры, в рамках которых сочетаются подходы и практика социального сплочения для решения любой общей задачи:

а) Цель 16. «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».

б) Цель 17. «Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития».

45. Ссылка на «создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях» и «укрепление средств осуществления» работы непосредственно подводит к размышлению над вопросом об институциональном потенциале, которым обладает каждое государство, которое в этих целях должно объективно оценивать существующие реалии, принимая во внимание, что не все страны находятся на одинаковом уровне развития и что их показатели, хотя они имеют отношение только к области статистики, не основываются на их исторических, социально-экономических, политических и культурных условиях, в результате чего применение одинаковых решений было бы плохим советом, что подтверждается историческими фактами<sup>22</sup>. Следовательно, необходимо искать, с учетом каждого пространства, возможности для принятия конкретных решений, чтобы применить их в интересах реализации этих грандиозных целей.

46. Два компонента, которые образуют концепцию институционального потенциала, заставляют подумать, с одной стороны, о согласованном своде знаний, возможностей и опыта (“expertise”), организованных таким образом, чтобы направить их на реализацию различных целей, которые в свою очередь служат выполнению ранее поставленных задач; с другой стороны, второй компонент подводит к мысли об организационной структуре, которая гарантирует, что такие знания будут направлены на достижение их цели без ненужных задержек и отступлений, которые вместе взятые являются механизмами для бюрократических систем, преследующих цели, явно несоответствующие тем целям, которые диктуются общими интересами.

47. Для недопущения таких отклонений и в целях развития государственного управления существуют не только технологии для надзора за выполнением

<sup>22</sup> Инициативы Организации Объединенных Наций и международных финансовых учреждений сталкиваются с трудностями в плане применения стандартных решений: предлагаемые «рецепты» не дают результатов; кроме того, та или иная страна не готова к их применению или адаптации. Тем не менее среди усилий, предпринятых в последние годы, следует отметить Цели тысячелетия, учитывая, что в определенных случаях были достигнуты как впечатляющие, так и скромные результаты. Следует ожидать чего-то подобного и в отношении Целей в области устойчивого развития, ибо в данном случае страны мира лучше подготовлены к их реализации, учитывая накопленный ранее опыт.

планов, программ, бюджетов и намеченных результатов и оценки их реализации, но также, что еще более важно, и для повышения осведомленности политических, социальных и частных субъектов, отвечающих за принятие решений, о том, что перед миром открываются возможности для того, чтобы вновь стать на правильный курс и заложить основы устойчивого развития.

### **Выбор в пользу систематизации для объединения усилий по достижению общей цели**

48. Системный подход и институциональный потенциал тесно взаимосвязаны; они способствуют систематизации в поиске различных решений для многочисленных проблем, стоящих перед государством<sup>23</sup>. Естественно, что, когда речь идет об устойчивом развитии, имеют место такие факторы, как разнообразие, многообразие, спонтанность, многокультурное общество, которые вместе взятые возникают при любом рассматриваемом сценарии, что влечет за собой постановку вопроса о том, как найти квадратуру круга?<sup>24</sup>

49. Это можно сделать только с помощью хорошей организации, учитывающей два фактора; во-первых, разработка концепции стратегии для объединения усилий различных источников власти и принятия решений: межправительственных, межведомственных, внутриведомственных, секторальных и межсекторальных; и, во-вторых, осуществление имеющей свою иерархию, функциональную и дееспособной реорганизации соответствующих и совместных задач, в решении которых на основе совместных действий главное место занимают коммуникация и координация<sup>25</sup>.

### **Рациональность в рамках институтов**

50. На протяжении десятилетий Герберт Саймон и Джеймс Марч упоминали о рациональности в организационной структуре, однако они далеко выходят за рамки простой разработки структуры; они делают в первую очередь глубокий анализ вопроса с точки зрения организации. Для чего? Каким образом? Когда? Где? Сколько? Кто? Зачем? Поиск ответа на эти основополагающие вопросы подразумевает рационализацию, и такие размышления неизбежно ведут к трудному моменту принятия решений с учетом факторов руководства и поведения<sup>26</sup>.

51. Управленческое поведение, которое, несомненно, берет начало в теории организации, позволяет передать в распоряжение социальной системы принцип принятия решений, который при рассмотрении с точки зрения государственного управления предполагает рассмотрение различных вариантов орга-

<sup>23</sup> Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo, *El Análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la Metodología SADCI*, Buenos Aires, 1993.

<sup>24</sup> Robinson John, "Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development", *Ecological Economics*, Vol. 48, Issue 4, págs. 369 a 384.

<sup>25</sup> Подготовка к высадке десанта в Нормандии, который позволил освободить Париж (Вторая мировая война), является примером стратегии и коллективного взаимодействия. Эта операция наполнила политическим, экономическим, социальным и административным смыслом методику выбора «критически важного пути».

<sup>26</sup> Simon, Herbert and March, James, *Organizations*.

низационного развития в самом широком смысле этого термина, иначе говоря, на микроуровне, на уровне местного или общинного управления и будет служить в качестве наиболее четкого варианта, необходимого для удовлетворения ощущаемых потребностей. Если подняться вверх на следующий региональный и/или континентальный (мезо) уровень, то будет отмечаться усложнение характера решений; а если перейти на глобальный (макро) уровень, то в этом случае будет иметься множество вариантов и поэтому будет необходимо «осуществить квадратуру круга» с целью определения приоритетных задач.

52. Интересно отметить, как в эту игру вступают системный подход, теория организации, институциональный потенциал и возможности для того, чтобы задействовать их для достижения целей устойчивости, которые страны мира поставили перед собой на самом высоком уровне. Перед всеми игроками стоит вызов найти потенциал для управления сложными системами<sup>27</sup>.

53. Такой потенциал не ограничивается только необходимостью иметь контроль над одной или несколькими возникающими одновременно ситуациями; это скорее требует выполнения задачи сбора и анализа информации, поиска убедительных аргументов, обращенных к тем, кто несет ответственность за осуществление мер по достижению общей цели: идти вместе по пути преодоления различных этапов развития с целью реализации ранее поставленных задач<sup>28</sup>.

54. Потенциал управления находит отражение в двух тенденциях, касающихся повышения уровня профессионализма в области управления общественным пространством: одна из этих тенденций касается социальной организации, которая, до тех пор, пока не произойдет ее институционализация, может быть эфемерно эффективной, но не быть устойчивой; и вторая касается профессиональных специалистов, которые участвуют в этом процессе, как в плане принятия решений, так и в плане их осуществления; наконец, обе тенденции должны соединиться в едином русле действий, который гарантирует реализацию надежд, связанных с двумя вышеупомянутыми целями Повестки дня на период до 2030 года, основным аспектом которых является профессиональный уровень государственной службы.

### **Повышение уровня профессионализма с точки зрения совместной ответственности**

55. Учитывая, что общественное пространство является предметом совместной ответственности, повышение уровня профессионализма в управлении государственными делами касается как правительства в рамках его различных сфер и функций, так и организованного общества в его самых разных формах и, соответственно, граждан, в частности. В этой связи возникает необходимость отметить общее обязательство жить совместно в мирных и инклюзивных условиях, пользуясь поддержкой со стороны властей, которые защищают каждого отдельного гражданина и всех граждан, вместе взятых.

<sup>27</sup> Dror, Yeheskel, *La Capacidad de Gobernar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

<sup>28</sup> Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997)

56. Повышение уровня профессионализма, как было указано выше, зависит от институциональной структуры, которая требует наличия юридического статуса, который определяет горизонты и пределы; справочников по вопросам организации, процедур, директивных указаний и институциональных и служебных норм поведения в рамках и в интересах государственной службы; транспарентности и подотчетности, оценки и контроля.

57. Что касается персонала, то необходимо осуществлять программы найма и отбора на основе служебного профессионализма, ориентации, непрерывного повышения квалификации и осведомленности в интересах устойчивости, которые должны лежать в основе комплексной этической подготовки персонала. Речь не идет о «найме еще одного сотрудника» (государственного, частного или социального), а скорее об изменении культуры с учетом необходимости в сотрудничестве для достижения устойчивости; таким образом, речь не идет о государственном бюджете, который можно поддерживать с течением времени с помощью консервативных и постепенных усилий, которые позволяют индивиду найти свое удобное комфортабельное место.

58. Совместная ответственность в области управления общественным пространством, хотя она и требует сочетания деятельности трех секторов, предполагает, что только тот, кто осуществляет руководящие полномочия, должен получать вознаграждение за счет государственных ресурсов; остальные участники будут получать такое вознаграждение в своем личном качестве, надеясь, в определенных случаях, на денежное вознаграждение, которое обязательно должно затрагивать государственный «кошелек», а скорее должно быть направлено на осуществление конкретного (коммерческого или некоммерческого) проекта, доходы от реализации которого должны использоваться для его поддержания, развития и/или модернизации, что предполагает выплату определенного вознаграждения.

59. Одним из примеров такого типа проектов, регулируемых государством, является охрана заповедных экологических районов или архитектурных объектов, в отношении которых устанавливаются четкие правила совместно с региональными общинами, осуществляется найм местного персонала, осуществляется строительство туристической инфраструктуры с использованием местных материалов, организуется подготовка местного населения и самих туристов и гарантируется устойчивость общественного пространства на основе совместной и регламентированной ответственности<sup>29</sup>.

### **Достижение компромиссов и конкретизация реалий**

60. Как представляется, пятнадцать лет, определенных в качестве горизонта для достижения Целей в области устойчивого развития, это короткий срок и, фактически, это так и есть, учитывая масштабы и многообразие проблем, которые необходимо решить, а также огромные препятствия, которые будет необходимо устранить и преодолеть. Учитывая срочный характер всех вместе взятых проблем и каждой из них по отдельности в свете ухудшения материальных

<sup>29</sup> International Union for Conservation of Nature; см. по адресу: [www.iucn.org/es/sobre/union/miembros\\_es](http://www.iucn.org/es/sobre/union/miembros_es).

и социальных условий в мире, сегодня особое значение приобретают слова Джона Мейнарда Кейнса, сказавшего, что «в конечном итоге мы все умрем»<sup>30</sup>.

61. В этой связи призыв Организации Объединенных Наций требует незамедлительного осуществления активной работы со стороны правительств и общества, начиная с определения иерархии самых срочных, самых необходимых и самых желаемых задач в соответствии с конкретными условиями каждой страны, общество которой должно определить, какая из семнадцати Целей в области устойчивого развития создаст в позитивном смысле «эффект движущей силы» для реализации остальных задач в интересах достижения общей цели, заключающейся в улучшении качества жизни.

### **Сбор всесторонней информации**

62. Важнейшей задачей в области государственного управления является привлечение различных субъектов с целью создания основ для участия и выработки консенсуса для достижения целей устойчивости.

63. Речь идет о просвещении общественности с помощью постоянных кампаний по вопросам, касающимся конкретных тем, которые определяют дальнейший путь, задачи для каждого субъекта, способы обобщения мнений и способы проведения опросов.

64. После определения этих предпосылок необходимо осуществить задачу сбора всесторонней информации с целью организации самых разных групп, действующих в различных ситуациях и на различных уровнях, а также продуктивную координацию действий для определения ряда задач, которые можно распределить с точки зрения логической последовательности действий, иначе говоря:

а) создание и разработка стратегической и комплексной государственной политики, предусматривающей участие трех субъектов (правительство, организованное общество и граждане), которые в свою очередь включают многочисленные учреждения:

i) три ветви государственной власти должны подчиняться достижению только одной цели, преодолевая препятствия, которые имеют место в рядах так называемых разрозненных правительств<sup>31</sup>, что может быть реализовано на основе совместного применения общепринятых административных методов и способов, которые могут служить интересам того или иного правительства без нанесения ущерба процессам их реализации;

ii) если выйти за рамки политических и партийных обстоятельств, то только внутриведомственная и межведомственная координация может позволить согласовать усилия, необходимые для достижения предусмотренных целей;

<sup>30</sup> Это выражение говорит о том, что принятие решений и их практическая реализация должны быть немедленными, так как установление длительного периода времени для решения проблем ведет к промедлению.

<sup>31</sup> Речь идет об областях, регулируемых разными политическими партиями, как это часто имеет место в системах президентского правления, хотя в унитарных странах деятельность муниципалитетов обычно свидетельствует о наличии плюрализма. Так же, в рамках двухпартийного правления нормальным считается разделение сфер власти.

iii) сбор информации, который должно осуществить правительство, включает необходимость убедить различных социальных субъектов, имеющих разные цели и концепции, идеологии, предубеждения и даже предрассудки<sup>32</sup>;

iv) стратегическое планирование: после определения приоритетов необходимо подготовить системные преобразования. Необходимо подобрать людей. Необходимо четко сформулировать обязательства и подготовить почву, начиная с реализации тактики создания союзов, как, например, формирование социальных движений, что подразумевает создание долгосрочных союзов. Например, какие правительственные структуры, в каких областях (местные, субнациональные, национальные и международные), предприятия, неправительственные организации, общественно-социальные и общественно-частные ассоциации, фонды и всевозможные организации сотрудничества, финансовые учреждения и т.д.;

b) осуществление политики:

i) реализация различных планов и программ требует знаний и навыков в области устойчивости, убежденности органов государственного управления в том, что они не только могут руководить усилиями, но также и в том, что они должны сделать это;

ii) интенсивное использование информационно-коммуникационных технологий приобретает характер обязательства в отношении этого грандиозного социально-экономического и политического начинания. Необходимо, чтобы системы могли установить взаимопонимание, осуществляли взаимодействие, учитывая высокий уровень конкуренции между производителями программного обеспечения и компьютерного оборудования, которые стремятся предложить самое передовое оборудование, программы и прикладные средства, однако используют свои собственные эксклюзивные программные языки;

iii) в процессе принятия решений о модернизации все производство программного обеспечения направлено на инновации в качестве необходимого условия для перемен, не задумываясь о реальных потребностях пользователей и накопленном опыте, которые необходимо постоянно учитывать в целях содействия институциональной деятельности;

iv) оценка государственной политики должна подчиняться новым подходам, прежде всего подходам, которые подразумевают переход от косности к гибкости. Это означает, что осуществление политики не может идти только в одном русле, оно должно учитывать, исходя из сложных реалий нынешнего момента, различные варианты и альтернативные пути дей-

<sup>32</sup> Только мысль о необходимости регулирования изменения климата предполагает ущемление интересов, которые отражают социально-экономические различия, привилегированные условия и сопротивление переменам: например, несмотря на экологическую катастрофу в Пекине в 2015 году, практически одновременно Китай, а также Индия, Бразилия и Южная Африка выступили против того, чтобы их рассматривали в качестве равных субъектов в отношении выброса углеродов. К счастью, после напряженных переговоров 196 стран участников Всемирной конференции по изменению климата подписали в Париже первое глобальное соглашение об изменении климата.



ствий. Необходимо думать о том, что ожидаемые результаты могут быть структурированы в соответствии с условиями и обстоятельствами принятия решений и возможностями, которые существуют в реальности, таким образом, чтобы достигнутые результаты были удовлетворительными и необязательно оптимальными, чтобы избежать индифферентности, халатности и, соответственно, безответственного отношения;

v) с помощью постоянной оценки на протяжении всех последующих этапов этого процесса можно определить достижения и просчеты, внести своевременные коррективы, обобщить и систематизировать опыт для его применения в рамках новых проектов. Без эффективной оценки может возникнуть опасность осуществления деятельности, которая не будет соответствовать критериям устойчивости;

### **Некоторые принципы, которые должны соблюдать социально-правительственные организации в целях достижения устойчивости**

a) Открытость:

i) этот принцип имеет в основном политический характер, это фактор демократии, в рамках которой правительство должно подавать пример на основе транспарентности, подотчетности и ответственной социальной коммуникации, которая, однако, не даст конечных результатов без осуществления соответствующей ответственности со стороны общества и граждан. Можно говорить об «открытом правительстве», однако весьма трудно создать такое правительство, ибо оно не будет таковым, если общество не будет открытым. Иначе говоря, открытое правительство поддерживает ответственное управление информацией, что подразумевает ее предоставление в распоряжение граждан и организованного общества;

b) формирование решений в рамках совместной ответственности по управлению общественным пространством:

i) проведение консультаций: консультации следует организовывать с участием трех сторон, включая представителей местных органов власти, субнациональных и, в зависимости от обстоятельств, национальных органов власти с учетом масштабов проекта; представителей организованного общества в соответствии с интересами, касающимися характера и цели проекта; и представителей граждан в соответствии с повседневными формами использования соответствующего пространства;

ii) достижение предварительного согласия в отношении типа консультаций (открытые, избирательные, смешанные), участников консультаций, процедур и инструментов;

iii) придание социального характера информации о совместной ответственности за управление соответствующим общественным пространством с помощью средств, соответствующих конечной цели его использования;

iv) определение ресурсов и мероприятий для обеспечения устойчивости проекта, включая вопросы безопасности;

- v) определение и распределение сфер ответственности между тремя субъектами, участвующими в реализации проекта;
  - vi) установление правил доступа к этому пространству и правил его использования ими самими и другими субъектами;
  - vii) после определения этих и других факторов необходимо принимать решения для осуществления властных полномочий и свободного использования этого пространства, также принимая во внимание права третьих сторон;
- с) определение протокола совместной ответственности:
- d) придание — с точки зрения применимого публичного права — юридического статуса, который обеспечивает собственную правосубъектность общественного пространства при условии совместной общественно-социальной ответственности;

е) гуманизация технологии: перераспределение ответственности в рамках общественного пространства неизбежным образом требует, чтобы органы государственного управления стремились осуществить свою модернизацию, с тем чтобы направить коллективные усилия на незамедлительное реагирование на потребности общества, и были в состоянии квалифицировать собственную институциональную деятельность и тем самым культивировать уважение и сотрудничество между институтами и гражданами.

65. В этом контексте информационно-коммуникационные технологии предоставляют неповторимую возможность для осуществления инноваций и обширной и позитивной трансформации институциональных пространств и социальных отношений. Как было подчеркнуто выше, наличие технологических ресурсов укрепляет потенциал в плане понимания явлений, их причин и способов управления ими. На основе понимания можно осуществлять постоянное совершенствование, разработку процедур, принятие решений и реализацию действий с целью наращивания потенциала по реализации индивидуальных, коллективных и институциональных задач.

66. Хотя и нельзя отрицать, что технологические новшества позволяют наращивать институциональный потенциал, в конечном итоге ответственность за их применение лежит на людях; поэтому необходимо найти формы использования технологической взаимосвязи с упором на гуманные цели, в рамках которой высоко ценится индивидуум, также существуют возможности для обогащения жизнедеятельности коллектива: короче говоря, необходимо отдавать предпочтение концепции «жить», а не концепции «иметь», найти достойное место для социальной жизни, не ущемляя при этом личность, происхождение и конечную цель коллективной деятельности.

## **V. В порядке заключительного замечания**

67. Принципы, которые применяются при осуществлении государственной власти со стороны общества и получили развитие в работах теоретиков, ученых и государственных деятелей, могут быть применены в области управления общественным пространством в отношении принципов, которые касаются обширного процесса управления, как, например, политика транспарентности и

подотчетности, беспристрастность, равенство, эффективность и действенность и, прежде всего, постоянная оценка.

68. Вышесказанное побуждает задаться вопросом о том, какой является система отправления правосудия на макро, мезо и микро уровнях? Имеет ли правосудие оперативный и эффективный характер? Имеются ли юридические гарантии в отношении защиты прав и свобод? Если ответы на эти вопросы не соответствуют должным образом надеждам большинства населения, тогда управление общественным пространством столкнется с трудностями, препятствующими его развитию в условиях процветания и определенности.

69. Что касается трех вышеупомянутых уровней, то одной из наиболее серьезных проблем, стоящих перед современной политической и административной системой, является коррупция, родственная душа бездействия и безнаказанности, которая, фактически, является самым источником этого зла.

70. Неизбежно, что наказания и санкции, предусмотренные законом, применяются в тех случаях, когда имеет место его нарушение, это служит в качестве меры для борьбы с безнаказанностью. Однако бездействие приобретает более острый характер, когда имеет место защита корыстных личных или частных интересов или интересов, связанных с причастностью государственных служащих, и, с другой стороны, бездействие имеет менее обширный характер, когда дело касается общих интересов.

71. Общее состояние общественного пространства может быть улучшено в результате осуществления конституционных, законодательных и регламентарных перемен, которые будут содействовать переходу от нынешней ситуации, во многих случаях имеющей устаревший характер, к новой ситуации, которая подчиняется процессам постоянного и всестороннего улучшения условий и качества жизни. Утверждают, что парламенты и конгрессы, которые, хотя и функционируют в качестве инструментов стабилизации, функционируют также в качестве хранителей будущего, оберегающих его от последствий нынешнего времени. В современных условиях такая ответственность является неотвратимой и имеет решающий характер.

72. Как можно было заметить в ходе чтения первой части настоящей работы, общие интересы верховенствуют в деле управления общественным пространством; это немедленно бросается в глаза и открывает возможности для процветания соответствующих финансовых систем, которые в свою очередь способствуют формированию специфического гражданского потенциала среди граждан и в конечном итоге способствуют привлечению инвестиций и созданию рабочих мест; это генерирует безопасность, уверенность и доверие к институтам.

73. Упомянутые перемены свидетельствуют о новом видении индивидуальной и коллективной жизни. Если будут приняты во внимание такие типы перемен, которые предлагаются в рамках семнадцати Целей в области устойчивого развития, то станет ясно, что необходимо только изменить традиционные модели производства и потребления и вместе с ними экономику, трудовую деятельность и социальную организацию. Естественно, что будет необходимо изменить суть и форму учета новых нужд и потребностей, наметить новый курс всеобъемлющего развития в области государственного управления, что вряд ли произойдет без участия общества и обычных граждан.

74. Цели Повестки дня на период до 2030 года<sup>21</sup> побуждают к размышлению:

а) поощрять, финансировать и просвещать в отношении деятельности, которая способствует развитию производства и потребления органических продуктов: разве не идет речь о переходе, в котором должны участвовать правительство и органы государственного управления? Не идет ли речь об общественно-общественном, общественно-социальном и общественно-частном пространстве?

б) поощрять, финансировать организации, несущие совместную ответственность за гигиену и санитарию: разве не идет речь о еще одном переходе — или о том же переходе, — в рамках которого внимание сосредоточено на жилье, школах, больницах, коллективных центрах трудовой деятельности, отдыха и культуры, дорожной инфраструктуре и организации в мобильности товаров и людей?

с) поощрять, финансировать и поддерживать функционирование основной и промежуточной инфраструктуры для соединения мегаполисов с городами, пригородными и сельскими общинами, материалами и региональной рабочей силой в соответствии с потребностями строительных объектов: разве это не предполагает еще одного перехода, который требует нового регулирования и участия со стороны правительства и общества?

д) поощрять развитие альтернативных источников энергии, использующих природные ресурсы: разве это не требует изменения парадигмы, в частности поощрение использования альтернативных видов транспорта, велосипедов, вело-такси, электрических автомобилей и других средств?

е) приблизить механизмы взаимосвязи между местом работы, образования и других услуг к месту проживания: это означает поощрять и развивать использование как наземных, так идвигающихся по эстакадам пригородных и внутригородских поездов. Разве это не требует формирования новой социально-правительственной организации?

75. В этой связи имеется много аналогичных примеров, однако необходимо начать с пропаганды новой глобальной, промежуточной и местной культуры — культуры устойчивости.

76. Государственное управление может сделать многое. В своей роли динамичного механизма правительственной деятельности оно, прежде всего, является одним из факторов мирного и продуктивного будущего. Таким образом, оно должно раскрыть свои возможности и добиться лучших, поддающихся измерению результатов, которых требует организованное общество и граждане.

77. В принципе можно было бы расширить масштабы темы, рассмотренной в этой работе, и, фактически, автор сумел сделать это. Имеется множество исследований и работ, направленных на изучение глобальных реалий: в них упор делается на все более настоятельной необходимости взять в руки руль управления в бушующем море волн, осознавая то, что необходимо сделать для того, чтобы продолжить наше плавание.

78. Прежде чем пройдут многие годы, необходимо реализовать на практике новую глобальную, промежуточную и местную культуру — культуру устойчивости, ориентированную на реальность, культуру, выходящую за рамки дискуссий, подающих сигнал тревоги; необходимо принять решения, которые позволят выполнить эту серьезную ответственность.

---