



Transparency, Accountability
& Participation in Post-2015

перевод с Резолюцией ООН E / HLPF / 2015/2

Сеть по обеспечению транспарентности, подотчетности и участия

Введение

Для обеспечения действительно трансформационного характера целей в области устойчивого развития (ЦУР) рамочная структура мониторинга и подотчетности, охватывающая все уровни от местного до глобального, должна быть инклюзивной, транспарентной, коллегиальной и ориентированной на нужды и интересы людей.

Рамочная структура подотчетности обладает потенциалом, необходимым для ликвидации слабых мест в механизмах последующей деятельности и обеспечения подотчетности в рамках осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), а также повышения уровня авторитетности и эффективности повестки дня в области развития на период после 2015 года и повышения сопричастности реализующих ее сторон. Масштабные консультации, которые были начаты Организацией Объединенных Наций на глобальном и национальном уровнях, легли в основу разработки концепции и обсуждения ЦУР и заложили прочный фундамент для инклюзивной, транспарентной и коллегиальной рамочной структуры подотчетности в рамках ЦУР.

Опыт, полученный в ходе осуществления рамочной программы ЦРДТ, показал, что для привлечения к ответственности государств и других уполномоченных субъектов необходимо создать достаточно мощную рамочную структуру подотчетности. Несмотря на различия в опыте разных стран, можно сказать, что процессы национального мониторинга и обзора не использовались систематическим образом для поддержки или привлечения людей, живущих в нищете, включая детей и маргинализованные группы, для участия, высказывания мнения или оказания воздействия. Генеральный секретарь отмечает, что отсутствие подотчетности стало одной из причин недостаточного прогресса в достижении ЦРДТ¹.

В данном заключении говорится о том, почему принципы транспарентности, подотчетности и участия имеют большое значение для обеспечения эффективного мониторинга и последующей деятельности в период после 2015 года, а также предлагаются рекомендации относительно того, каким образом эти принципы могут быть интегрированы в полноценную систему подотчетности на местном, национальном, региональном и международном уровнях.

Подотчетность

«Подотчетность» — это не то же самое, что «мониторинг», «последующая деятельность» или «обзор», хотя все они являются важными элементами обеспечения подотчетности.

¹ UN OHCHR and the Centre for Economic and Social Rights (2013), Who Will Be Accountable? Human Rights and the post-2015 Development Agenda; а также пресс-релиз Генерального секретаря Организации Объединенных Наций (2010) SG/SM/12789-GA/10923-DEV/2791).

Подотчетность, наравне с транспарентностью и участием граждан, являющимися обязательными условиями, обладает как превентивными, так и корректирующими свойствами и включает в себя три компонента: ответственность, способность отвечать за свои действия и способность обеспечивать исполнение².

а) Ответственность: итоговая повестка дня в области развития на период после 2015 года должна четко разграничить ответственных лиц и сферы их ответственности таким образом, чтобы обеспечить транспарентную оценку действий уполномоченных субъектов и прогресса в целом. Одним из важных элементов являются глобальные и национальные показатели³, которые позволяют эффективно оценить выполнение поставленных задач (и определяются путем обширных и инклюзивных консультаций с национальными статистическими организациями, гражданским обществом и другими экспертами);

б) способность отвечать за свои действия: повестка дня в области развития на период после 2015 года должна обеспечить многочисленные форумы и каналы для обзора, диалога и дискуссий между всеми субъектами и заинтересованными сторонами, чтобы лица, ответственные за осуществление повестки дня, могли представить информацию о ходе работ, трудностях и выборе. Для того чтобы лица, ответственные за осуществление повестки дня, могли отчитываться о своей работе перед «выгодополучателями», следует создать официальные механизмы и возможности для публичного диалога и участия на уровне правительства, а актуальная и обновленная информация должна заблаговременно предоставляться в транспарентной, сопоставимой, доступной и понятной форме. Отдельные граждане, сообщества и организации также должны иметь возможность самостоятельно и свободно собирать данные и информацию и осуществлять свои права на свободу выражения мнений и свободу мирных собраний и ассоциаций;

в) способность обеспечивать исполнение: несмотря на то, что ЦУР не носят юридически обязывающий характер, необходимо предусмотреть гарантии и стимулы, благодаря которым слова не будут расходиться с делом. Компонент «последующей деятельности и обзора» итоговой рамочной программы в области развития на период после 2015 года должен обеспечить реальные стимулы для государств держать свои обещания и вести мониторинг достигнутых результатов, а также помочь в выявлении конкретных процессов и механизмов для обзора прогресса и вызовов, равно как и определении потребности в принятии корректирующих мер в случае возникновения проблем.

Уровни подотчетности

Основные взаимоотношения, касающиеся подотчетности, — это взаимоотношения между государством и его гражданами. В связи с этим в основе структуры подотчетности в период после 2015 года должны лежать инклюзивные процессы обеспечения национальной подотчетности, опирающиеся на активные и коллегиальные сбор данных и мониторинг (включая данные, предоставляемые гражданами). Важные возможности для укрепления подотчетности существуют также на региональном и глобальном уровнях.

² http://www.cesr.org/downloads/who_will_be_accountable.pdf.

³ См. полную информационную справку о показателях Сети по обеспечению транспарентности, подотчетности и участия в режиме онлайн <http://tapnetwork2015.org/>.

Помимо усилий, прилагаемых на национальном уровне, формирование надежных договоренностей в отношении международных процессов обзора и подотчетности позволит:

- а) придерживаться более широкого подхода к прогрессу и существующим тенденциям и устранять некоторые из наиболее системных трансграничных препятствий и ограничений;
- б) обеспечить обмен опытом между странами;
- в) обеспечить дополнительный уровень подотчетности государства перед гражданами, необходимый в первую очередь для усиления инклюзивного участия групп, страдающих от пренебрежения и дискриминации в связи с их происхождением (например, по причине принадлежности к определенной касте, расе, религиозным меньшинствам, а также из-за других форм дискриминации), что будет способствовать укреплению взаимной подотчетности между государствами в рамках их дифференцированной ответственности при выполнении ими своих обязательств.

При проведении процессов на глобальном уровне необходимо учитывать обратную связь, итоги и информацию, полученные на местном и национальном уровнях, включая доклады и данные, представленные гражданским обществом и общинами.

Тем не менее государства являются не единственными уполномоченными субъектами в период после 2015 года. Предмет и мандат утвержденных процедур обзора и подотчетности должны также включать в себя мониторинг влияния и действий других субъектов, включая частный сектор, государственно-частные партнерства, международные финансовые институты, учреждения Организации Объединенных Наций и гражданское общество. Структура последующей деятельности и обзора повестки дня в области развития на период после 2015 года должна, например, проводить обзоры вклада частного сектора в осуществление ЦУР и Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Подобный мониторинг и обзор дополняют мониторинг конкретных мер в отношении ответственности частного сектора, включенных в повестку дня в области развития на период после 2015 года.

Структура обзора предусматривает не только мониторинг и отслеживание прогресса в достижении результатов в области устойчивого развития, но также мониторинг средств осуществления в соответствии с резолюцией 67/290 Генеральной Ассамблеи о создании политического форума высокого уровня. Если мы намерены обеспечить действительно революционную повестку дня в области развития на период после 2015 года, мы должны принять во внимание опыт, полученный в ходе осуществления ЦРДТ, в частности касающийся ограниченности обязательств в рамках цели 8. Это подразумевает контроль выполнения обязательств, принятых в рамках итогового документа третьей Международной конференции по финансированию развития, равно как и задач, касающихся средств осуществления и перечисленных в рамках каждой ЦУР и в частности цели 17.

Для этого потребуются следить за балансом дифференцированных обязанностей и возможностей развитых и развивающихся стран в том, что касается финансирования повестки дня, а также всеобщих обязательств по содействию благоприятным условиям для устойчивого развития. Таким образом, глобальный уровень обзоров в период после 2015 года должен предусматривать возможность оценки прогресса, пробелов и барьеров применительно к цели 17 и другим задачам, касающимся средств осуществления, равно как и общего состояния глобального партнерства, вклада отдельных стран и транснациональных организаций, согласованности политики и влияния стран на

устойчивое развитие вне их национальных границ (например, посредством налогов, официальной помощи в целях развития, торговой и природоохранной политики).

Политический форум высокого уровня призван стать глобальной платформой для последующей деятельности и обзора в период после 2015 года, выступая в качестве зонтичной структуры, объединяющей различные звенья подотчетности в период после 2015 года. Он должен осуществлять обзор прогресса на национальном и глобальном уровнях, представлять рекомендации относительно путей устранения проблем и пробелов, поощрять меры по ликвидации пробелов в области осуществления и содействовать обмену опытом в целях обеспечения транспарентности и участия во всех видах своей деятельности. В рамках своего мандата, закрепленного в резолюции 67/290 Генеральной Ассамблеи, политический форум высокого уровня должен также обеспечить гражданскому обществу специальную роль и площадку для участия. Он также должен привлечь гражданское общество для помощи правительствам ликвидировать пробелы в осуществлении, последующей деятельности, получении и мониторинге данных и многих других вопросах — как на глобальном, так и на национальном уровне. Если участие граждан не будет закреплено в качестве основы механизма обзора политического форума высокого уровня, мы рискуем вновь повторить ошибки, допущенные в ходе разработки процессов последующей деятельности в связи с ЦРДТ, и упустить жизненно важную возможность повысить уровень ответственности в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года на всех уровнях.

Рекомендации

Необходимо создать механизмы и процессы подотчетности, которые позволят обеспечить мониторинг всех аспектов рамочной программы развития на период после 2015 года и иных взаимосвязанных обязательств в области развития, включая сами ЦУР, средства их осуществления и ожидаемые итоги третьей Международной конференции по финансированию развития. Все процессы должны носить транспарентный, инклюзивный и коллегиальный характер и стремиться учесть все мнения и точки зрения самых маргинализованных, уязвимых и подвергающихся дискриминации женщин, мужчин и детей. Необходимо устранять различные барьеры, препятствующие участию изолированных групп и физических лиц на различных уровнях.

Политический форум высокого уровня должен содействовать формированию надежных и доступных процессов мониторинга и обзора на глобальном уровне и давать возможность для использования дополнений со стороны широкого спектра заинтересованных сторон и других процессов обзора в целях обеспечения более широкого понимания прогресса и существующих вызовов. В соответствии с моделью универсального периодического обзора (УПО) Совета Организации Объединенных Наций по правам человека в основе обзоров политического форума высокого уровня должны лежать три вида данных:

- a) национальные доклады государств;
- b) информация структур Организации Объединенных Наций
- c) независимые доклады представителей гражданского общества и других негосударственных субъектов.

Эти процессы и механизмы последующей деятельности и обзора должны носить регулярный характер, отличаться четкостью структуры и обладать достаточными ресурсами, включая специальные усиленные секретариат и бюро, и предусматривать достаточный объем времени, мощностей и финансов для полноценного мониторинга и обзора прогресса и вызовов.

Рамочная программа подотчетности на период после 2015 года должна использовать существующие механизмы и институты, играющие существенную роль в мониторинге

развития, охраны окружающей среды и защиты прав человека, а также опираться на их опыт и способствовать их укреплению. К ним могут относиться как национальные советы по устойчивому развитию, парламенты, независимые национальные институты по правам человека, коалиции гражданского общества, так и учреждения Организации Объединенных Наций и межучрежденческие комитеты, международные органы по мониторингу прав человека и другие (многосторонние) платформы, такие как Глобальное партнерство по эффективному сотрудничеству в целях развития.

Тесная взаимосвязь между повесткой дня в области развития на период после 2015 года и итогами Конференции по финансированию развития в Аддис-Абебе является источником значительного потенциала для укрепления механизмов мониторинга и подотчетности в области устойчивого развития, в особенности в отношении средств осуществления. В связи с этим и в целях недопущения дублирования функций и изолированного подхода необходимо обеспечить четкое согласование между механизмами и процессами подотчетности повестки дня в области развития на период после 2015 года и деятельности по финансированию развития.

Участие

В процессе разработки ЦУР приняло участие беспрецедентно высокое число физических лиц, организаций гражданского общества и других заинтересованных сторон в области устойчивого развития. Консультации, подобные тем, которые проводились в рамках платформы «Мир, которого мы хотим», позволили гражданскому обществу заявить о своих взглядах в отношении повестки дня в области устойчивого развития на период после 2015 года. Расширению участия в составлении повестки дня в области устойчивого развития на период после 2015 года на настоящий момент значительно способствовали хорошо согласованные ответные меры со стороны гражданского общества, такие как кампания «На период после 2015 года», основные группы и Сеть по обеспечению транспарентности, подотчетности и участия.

Участие общественности также должно стать одной из приоритетных задач в рамках процессов обзоров и обеспечения подотчетности на период после 2015 года. Для обеспечения действительно революционной повестки дня этот процесс должен носить инклюзивный характер и предусматривать регулярное и полноценное участие на всех уровнях, включая самые обездоленные и маргинализированные группы населения. Необходимо также предусмотреть прямой канал взаимодействия, при помощи которого люди смогут заявлять о своих мнениях на самом высоком уровне принятия решений. Участие само по себе является основной целью развития, что отражено в том числе в задачах ЦУР 5.5 и 16.7 в целях обеспечения жизненно важной способности всех мужчин, женщин и детей защищать свои права.

Гражданское общество может содействовать участию общественности и помочь наиболее маргинализированным группам добиться того, чтобы их голоса были услышаны. Однако без прав на свободу выражения мнений и мирных собраний и на доступ к информации, гарантированный законом и общей практикой, гражданское общество не сможет сыграть свою роль. Обязательства, заявленные в рамках ЦУР и особенно цели 16, центральными элементами которой являются транспарентные, коллегиальные и подотчетные органы управления и институты, важны не только для устойчивого осуществления целей и задач в период после 2015 года, но также являются основой рамочной системы подотчетности, которая обеспечивает полноценные возможности для участия всех граждан, независимо от их пола, возраста и принадлежности к той или иной социальной группе.

Помимо того, что участие граждан всех возрастов в рамочной системе подотчетности на период после 2015 года (включая представителей наиболее маргинализированных и уязвимых групп населения) само по себе является правом, признаваемым на глобальном

уровне, оно также может помочь государствам в разработке соответствующих мер и более эффективном распределении ресурсов. Оно обладает потенциалом для усиления вовлеченности гражданского общества и понимания людьми процессов развития и демократических процессов, а также для укрепления взаимоотношений и доверия между государством и его гражданами. Помимо этого, оно способно повысить уровень сопричастности ЦУР среди гражданского общества и общественности.

Рекомендации

Другие рамочные системы обзора Организации Объединенных Наций, включая УПО⁴, предлагают ряд рекомендаций относительно того, каким образом точки зрения и рекомендации отдельных граждан, общин, организаций гражданского общества и других негосударственных субъектов могут быть учтены в механизмах подотчетности в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года. С учетом опыта данных рамочных систем обзора на национальном, региональном и международном уровнях можно заключить, что участие в обзоре повестки дня в области развития на период после 2015 года должно отличаться следующими характеристиками:

а) личное участие: участие граждан должно быть институционально закреплено на всех уровнях.

i) национальный: регулярное проведение личных национальных консультаций между гражданским обществом, частным сектором, международными и межправительственными организациями и национальными парламентами позволит людям осуществлять адресную обратную связь и обмениваться опытом в целях ускоренного осуществления повестки дня в области развития на период после 2015 года. По итогам консультаций гражданским обществом будут выработаны конкретные рекомендации для национальных правительств; эти доклады гражданского общества также станут частью глобальных обзоров.

ii) региональный: национальные механизмы подотчетности могут быть дополнены региональными диалогами и мониторингом, которые должны проводиться при согласовании с региональными комиссиями Организации Объединенных Наций и с учетом их опыта. Участие гражданского общества на этом уровне может быть особенно важным для содействия обмену знаниями, изучению и выявлению передового опыта, выработке решений и взаимной поддержке.

iii) глобальный: в целях полной реализации положений резолюции Генеральной Ассамблеи о создании политического форума высокого уровня в рамках ежегодных заседаний форума организациям гражданского общества (как тем, кто имеет консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, так и тем, кто таким статусом не обладает) должно предоставляться время для выступлений и участия в интерактивном диалоге, включая обзор прогресса каждого отдельного государства. Необходимо создать целевой фонд для оплаты расходов, связанных с поездками представителей организаций гражданского общества на мероприятия форума. В резолюциях, касающихся реализации политического форума высокого уровня в будущем, должны быть четко сформулированы и закреплены аспекты полноценного участия гражданского общества на всех уровнях (включая глобальный,

⁴ www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx.

региональный и национальный) в процессах последующей деятельности и обзора.

б) участие в удаленном режиме: национальные консультации и заседания политического форума высокого уровня должны транслироваться в режиме веб-вещания, а все доклады должны быть доступны для общественности в удобных форматах в целях повышения уровня транспарентности и участия гражданского общества. Гражданское общество должно иметь возможность представлять письменные заявления и рекомендации и выступать в удаленном режиме при помощи веб-вещания или иных онлайн-платформ. Консультации призваны обеспечить максимальный уровень интерактивности между очными и заочными участниками.

с) доклады: необходимо руководствоваться опытом участия гражданского общества в процессе УПО (в рамках этой модели Организация Объединенных Наций собирает письменные заявления НПО и других негосударственных субъектов для последующего краткого изложения в официальном «Сборнике данных, полученных от заинтересованных сторон», который подлежит изучению в рамках обзора ситуации в области прав человека того или иного государства); схожие процессы сбора независимых докладов заинтересованных сторон должны стать ключевым элементом мониторинга и обзора в период после 2015 года.

д) наращивание мощностей для сбора данных и мониторинга: развитие технологий позволило значительно увеличить объем и виды доступной информации. Тем не менее многие граждане и в первую очередь наиболее маргинализированные группы не располагают ресурсами, знаниями и возможностями, необходимыми для использования этих данных. Следует обеспечить финансовую поддержку и ресурсы для наращивания потенциала гражданского общества и сотрудников местных органов власти, включая общины и отдельных женщин, мужчин и детей, по сбору, получению доступа и использованию данных, необходимых для принятия решений. Это расширит возможности гражданского общества по представлению конкретных рекомендаций для докладов и консультаций в период после 2015 года и мониторингу прогресса.

Транспарентность

При отсутствии полной транспарентности и сопоставимости данных и информации участие граждан не принесет желаемого результата. Одним из условий полноценного участия является доступ граждан к своевременно предоставленным и совместно используемым данным и информации в подробной разбивке, которые понятны и доступны для всех. Транспарентность позволяет обеспечить более высокий уровень координации и информацию в режиме реального времени для поддержки принятия стратегических решений и максимально эффективного использования механизмов и ресурсов для получения необходимых результатов в области развития. Транспарентные, доступные и сопоставимые данные имеют огромное значение для полноценного участия заинтересованных лиц, включая правительства всех уровней, гражданское общество, общины и отдельных граждан, в разработке, осуществлении и мониторинге ЦУР, задач и показателей.

Рекомендации

Условия, мандаты и функции, касающиеся мониторинга, последующей деятельности и обзора, должны отличаться четкостью и транспарентностью. Правительства на всех уровнях должны своевременно предоставлять точную, исчерпывающую, понятую и доступную информацию.

В соответствии с международными нормами в области прав человека, касающимися доступа к информации, все данные о вопросах, представляющих общественный интерес, и/или финансируемые за счет средств государственного бюджета, включая данные, подготовленные частным сектором, должны находиться в общественном доступе и «по умолчанию носить открытый характер». Это означает, что государственные сведения и документы, а также результаты исследований, финансируемых из средств бюджета, должны своевременно публиковаться в машиночитаемом формате и быть доступными для всех желающих на безвозмездной основе и без каких-либо ограничений в отношении их однократного или многократного использования.

Необходимо укреплять существующие глобальные открытые стандарты распространения данных для обмена информацией, такие как, например, Международная инициатива в отношении транспарентности помощи.

Политический форум высокого уровня должен способствовать распространению актуальной информации, собранной различными национальными правительствами и в ходе обзоров различных уровней в период после 2015 года, и помогать гражданскому обществу вносить свой вклад и выявлять сферы, где отсутствие данных и информации является фактором, препятствующим осуществлению.

Выводы

В настоящем документе приводятся аргументы в пользу того, что участие и транспарентность являются ключевыми принципами создания надежных, эффективных и инклюзивных механизмов подотчетности для рамочной программы развития на период после 2015 года на всех уровнях — от местного до глобального. Если мы хотим добиться полноценного участия и транспарентности, то механизмы «последующей деятельности и обзора» в период после 2015 года должны обеспечивать действительно полную подотчетность за осуществление ЦУР.

Действительно, тщательные процессы обзора и обеспечения подотчетности чрезвычайно важны для реализации трансформационного потенциала повестки дня в области развития на период после 2015 года, подтверждения надежности обязательств и повышения уровня сопричастности стран и общин поставленным целям и задачам.

Сеть по обеспечению транспарентности, подотчетности и участия готова помочь государствам-членам в приведении этой системы в соответствие с поставленными задачами, чтобы добиться полной подотчетности в отношении смелой повестки дня в области развития на период после 2015 года.