



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
17 January 2020
Russian
Original: English

**Комитет экспертов по государственному
управлению**

Девятнадцатая сессия

30 марта — 3 апреля 2020 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

**Институциональные аспекты темы сессии
Экономического и Социального Совета и
политического форума высокого уровня по
устойчивому развитию в 2020 году**

**Содействие эффективному управлению и проведению
институциональных реформ для ускорения достижения
целей в области устойчивого развития**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Луи Мелеманом в сотрудничестве с Ламией Мубайед Биссат, Бриджит Кацрику, Эмманюэль д'Ашон, Линюсом Менджаной и Грегорио Монтеро.

* E/C.16/2020/1.



Содействие эффективному управлению и проведению институциональных реформ для ускорения достижения целей в области устойчивого развития

Резюме

Прогресс, достигнутый в рамках политического форума высокого уровня по устойчивому развитию с 2016 года, свидетельствует о том, что правительства, учреждения Организации Объединенных Наций, гражданское общество, научные круги и другие субъекты, похоже, имеют неплохое представление о шагах, которые необходимо предпринять для реализации принципа «никто не должен быть забыт». Не хватает только набора возможных ответов на вопрос «как это сделать». Как проводить реформы структур государственной администрации и управления, если мы согласны с тем, что достижение 17 целей в области устойчивого развития к 2030 году является общей задачей правительств на всех уровнях?

Хотя возможных ответов на этот вопрос предостаточно, ясно одно: цели в области устойчивого развития не могут быть достигнуты без участия гражданского общества, предпринимателей и других субъектов, а правительства играют в этом уравнении особую роль. Поэтому Комитет экспертов по государственному управлению с удовлетворением отмечает решение сосредоточить на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию 2020 года внимание на теме «Форсированные действия и пути преобразований: осуществление десятилетия действий и свершений в интересах устойчивого развития». Это обстоятельство свидетельствует о том, что государственная администрация и управление по праву занимают центральное место в деятельности по обеспечению устойчивого развития.

В настоящем документе рассматривается вопрос о том, что термин «форсированные действия» в рамках вышеуказанной темы означает для реформирования органов государственной администрации и управления в интересах ускорения достижения и обзора целей в области устойчивого развития. В этом документе прошлые и нынешние неудачи в области управления увязываются с успешными решениями. В нем также предлагаются конкретные действия по ряду проблем в области управления. Пристальное внимание уделяется не только «поэтапным» реформам, направленным на достижение долгосрочных и совокупных результатов, но и «ускоренным» реформам, основанным на новаторских прорывах. Зачастую для долгосрочных преобразований необходимы активные действия, особенно на тех этапах, когда совокупные действия нуждаются в усилении. Оптимизация усилий в наступившем последнем десятилетии работы по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года требует тщательного сочетания краткосрочных неотложных мер и долгосрочных стратегий.

В документе также обсуждаются такие вопросы, как расширение прав и возможностей людей посредством проведения законодательных реформ и применения основанных на сотрудничестве моделей управления; доступ к качественным государственным услугам с упором на образование; содействие обеспечению транспарентности и подотчетности; сочетание долгосрочных стратегий и краткосрочных неотложных мер; мобилизация ресурсов для достижения стратегических, институциональных и политических целей; и оперативные действия на местном и общинном уровнях.

С учетом поставленных целей в настоящем документе особое внимание уделяется нестабильным и затронутым конфликтом государствам, особенно в плане коррупции, отсутствия доступа к правосудию и функционирования затронутых конфликтом институтов. Предыдущие размышления об «основных рычагах воздействия» в этом контексте включали совершенствование механизмов подотчетности путем повышения грамотности в области государственной политики и финансов, участие граждан в связанных с бюджетом процессах, укрепление роли надзорных учреждений, особенно в области закупок, а также особый упор на безопасность человека и реализацию трех свобод: свободы от нужды, свободы от унижения достоинства и свободы от страха.

I. Основные форсированные действия и пути преобразований для достижения целей в области устойчивого развития: институциональные аспекты и связи

1. Приняв Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, государства — члены Организации Объединенных Наций согласились выполнять общую задачу сделать так, чтобы никто не был забыт. Хотя постановка такой общей задачи сама по себе является значительным достижением, переход к конкретным действиям еще только предстоит осуществить. После принятия Повестки дня на период до 2030 года прошло уже пять лет, а ориентированная на выполнение конкретных задач реформа государственного сектора только начинает проводиться. Огромные проблемы в области управления, с которыми мы имеем дело в современном мире, во многом являются следствием того, что с самого начала пошло не так; речь идет о бесчисленных сбоях в системах государственного управления многих стран, которые сохраняются, несмотря на самоотверженную работу государственных должностных лиц и государственных служащих.

2. Эти сбои обусловлены как конкретными стратегическими неудачами, так и более широкими проблемами в области управления. Иногда кажущаяся стратегическая неудача представляет собой изначальный сбой в системе управления, например когда обременительные бюрократические процедуры, отсутствие транспарентности, низкая эффективность работы или коррупция препятствуют достижению в рамках той или иной стратегии ожидаемых долгосрочных или краткосрочных результатов. Возможно и обратное: иногда стратегические неудачи считаются неудачами в области управления, например когда правительство подвергается критике за то, что не учитывает интересы уязвимых групп населения, когда повышает цены на энергоносители и не предоставляет какой-либо компенсации беднейшим слоям населения.

3. Крайне важно понимать, что инновации и форсированные действия могут приводить как к успехам, так и к неудачам. Ускорение достижения 17 целей в области устойчивого развития требует инноваций в области политики и управления, которые сопряжены с неизбежными сопутствующими рисками. Признание необходимости инноваций означает готовность идти на такой риск. Для этого нужно быть готовым к последствиям неудачи, но в то же время и понимать, что последствия ухода от риска и последствия бездействия могут быть намного хуже. Хорошим примером успешного применения метода «проб и ошибок» является проведение рандомизированных контролируемых исследований лауреатами Премии Шведского банка памяти Альфреда Нобеля по экономическим наукам 2019 года, которые использовали эту методологию, ранее применявшуюся только в естественных науках, для оценки усилий по оказанию помощи бедным.

4. Неудачи в области управления не только бывают обусловлены непредсказуемыми событиями, но зачастую являются результатом несоответствия между выбранной структурой управления и проблемами, вытекающими из контекста. Другие неудачи в области управления возникают из-за недостаточного управленческого потенциала (компетенция, навыки, возможности) или неэффективного функционирования структуры управления. Некоторые неудачи могут быть более предсказуемыми или более контролируемыми, чем другие, и разные типы реформ в области управления могут оказаться в разной степени неэффективными или потерпеть неудачу по разным причинам в разных контекстах. Как отмечается в Докладе об устойчивом развитии в мире за 2019 год *The Future is*

Now — Science for Achieving Sustainable Development («Будущее начинается сейчас: наука в интересах достижения устойчивого развития»), многие трудности, связанные с устойчивым развитием, являются так называемыми «коварными проблемами»: фактологическая определенность низка, и разные заинтересованные стороны по-разному определяют ценности и задачи, в силу чего принятие решений исключительно на основании фактов больше не представляется возможным, а трудности кажутся непреодолимыми.

5. Еще одной причиной, по которой государственные учреждения не могут достигать цели в области устойчивого развития в желаемом масштабе и с необходимой скоростью, является общая недооценка государственного сектора в экономических теориях последних десятилетий, которая привела к созданию менее крупных, но и менее эффективных органов государственного управления и неучету той пользы для общества, которую они могли бы приносить, например с точки зрения адаптации инфраструктуры страны к климатическим катастрофам, создания справедливой системы здравоохранения или сохранения природных богатств.

6. Необходимо, чтобы государственные учреждения «вновь взяли на себя свою законную роль служителей общественного блага. Они должны мыслить широко и играть полноценную роль в великих преобразованиях будущего ... Они должны преодолеть пророческий страх перед неудачей и понять, что эксперименты, пробы и ошибки (а также «ошибки и ошибки») являются частью процесса обучения. Взяв курс на уверенность и ответственность, они смогут рассчитывать на успех и будут набирать и удерживать самых высококвалифицированных сотрудников»¹. В этом смысле обучение немногим отличается от разработки стратегий, которую можно считать непрерывным процессом обучения. Для ускорения достижения целей в области устойчивого развития было бы полезно перейти от восприятия государственной стратегии как процесса планирования и разработки к ее восприятию как процесса обучения на практике².

7. Непременным условием эффективного управления для ускорения осуществления Повестки дня на период до 2030 года является борьба с коррупцией. Все государственные органы должны проявлять бдительность ввиду опасности и данности коррупции и конфликтов интересов в общественной жизни с учетом их разрушающего воздействия на доверие общественности к системе управления и пагубных экономических последствий. Коррупция приводит к росту расходов, искаженному толкованию принятых решений, нерациональному распределению ресурсов и сдерживанию предпринимательской и инвестиционной деятельности в силу ее непредсказуемости; она связана с перерасходом средств, бюджетным дефицитом, налоговыми недоимками, недостаточным использованием средств, гендерным неравенством и дискриминацией в отношении меньшинств и других уязвимых групп в плане доступа к влиятельным постам и «утечкой мозгов» из стран³.

8. Значительная часть базовых функций правительства заключается не в инновациях и преобразованиях, не говоря уже о деструктивных инновациях, а скорее в обеспечении стабильности и надежности. Они сводятся к защите населения и предоставлению ему услуг посредством создания, в частности, надлежащих правовых и политических систем на основании фактических данных. На

¹ Mariana Mazzucato, *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy* (New York, Hachette Book Group, 2018).

² См. Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand and Joseph Lampel, *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management* (New York, Free Press, 1998).

³ European Commission, "Quality of public administration: a toolbox for practitioners", August 2017.

чем сосредоточить усилия по развитию потенциала в интересах преобразований, зависит от качества и эффективности имеющихся органов государственной администрации и управления в конкретной институциональной среде. В некоторых институциональных условиях может быть целесообразным непосредственно привлекать к преобразовательной деятельности лишь небольшую долю государственных служащих; в других число таких служащих может быть более значительным или рассредоточенным. Для определения приоритетов в области реформирования государственного сектора в целях наращивания потенциала для ускоренного осуществления целей в области устойчивого развития можно было бы использовать следующие подходы.

9. Во-первых, эти приоритеты могут основываться на результатах оценки относительной важности для ускорения прогресса каждого из четырех «рычагов», указанных в Докладе об устойчивом развитии в мире за 2019 год: управление; экономика и финансы; индивидуальные и коллективные действия; и наука и техника. Во-вторых, имеет смысл рассмотреть шесть определенных в этом докладе «отправных точек» трансформации: благополучие и возможности человека; устойчивая и справедливая экономика; продовольственные системы и режимы питания; декарбонизация энергетики и всеобщий доступ к ней; городское и пригородное развитие; и мировое экологическое достояние. В-третьих, можно рассмотреть 10 сквозных направлений деятельности, определенных в политической декларации политического форума высокого уровня по устойчивому развитию, созданного под эгидой Генеральной Ассамблеи (см. резолюцию 74/4 Ассамблеи): обеспечить, чтобы никто не был забыт; мобилизовывать адекватное и продуманно направляемое финансирование; укреплять национальное осуществление; укреплять учреждения для более комплексных решений; поддерживать местные действия для ускорения реализации; снижать риск бедствий и повышать жизнестойкость; решать проблемы посредством международного сотрудничества и укрепления глобального партнерства; задействовать науку, технику и инновации, уделяя больше внимания цифровым преобразованиям в интересах устойчивого развития; вкладывать средства в сбор и составление статистических и иных данных, необходимых в контексте целей в области устойчивого развития; и укреплять политический форум высокого уровня.

10. Наряду с этими рычагами, отправными точками и направлениями деятельности для определения приоритетов в рамках оперативных реформ в интересах ускоренных действий и в рамках совокупных и преобразовательных методов достижения устойчивого развития могут оказаться полезными сформулированные Комитетом экспертов по государственному управлению и одобренные Экономическим и Социальным Советом принципы эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития. Например, эти принципы могли бы обеспечить, особенно в ситуациях очевидных недостатков в государственном управлении, механизм контроля, призванный побудить правительства и других участников процесса управления более эффективно интегрировать цели в области устойчивого развития в свои планы и проекты в области развития, создавая таким образом систему мини-оценок и возможных мер реагирования в случае возникновения проблем в области государственного управления.

Особое внимание нестабильным и обусловленным конфликтом ситуациям⁴

11. Несмотря на принятие Повестки дня на 2030 год и прогресс в достижении нескольких целей в области устойчивого развития, за последние 10 лет обстановка с точки зрения мира, особенно в Южном полушарии, резко ухудшилась. Достижению целей в нестабильных и обусловленных конфликтом ситуациях по-

⁴ См. также E/C.16/2020/5.

прежнему уделяется недостаточное внимание, и многие показатели, связанные с целью 16, могут по сути скрывать воздействие других связанных целями областей, таких как занятость, если не поднимать вопрос о них в рамках более широкого обсуждения устойчивого мира. Кроме того, в рамках достижения цели 16 необходимо в большей степени учитывать контекст. Например, важно добиваться установления справедливого и позитивного мира, подразумевающего не только отсутствие структурного насилия, но и интеграцию общества, в противоположность позитивистскому миру, основанному на непродуманных решениях для устранения конфликта и обеспечения краткосрочных успехов в реализации целей.

12. Для достижения более широких и долгосрочных целей, связанных с принятием мер в контексте цели 16, может оказаться необходимым уделить особое внимание «вводным» задачам, выполнение которых нужно для выполнения всех других задач в нестабильных и обусловленных конфликтами ситуациях. В число этих «вводных» задач могут войти, в частности, задача 16.3, касающаяся поощрения верховенства права, задача 16.6, касающаяся эффективных, подотчетных и транспарентных учреждений, задача 16.7, касающаяся поощрения всеобщего участия в инклюзивных процессах принятия решений на всех уровнях, и задача 16.a, касающаяся укрепления соответствующих национальных учреждений, в том числе благодаря международному сотрудничеству, в целях наращивания потенциала на всех уровнях.

13. Конфликты во всем мире, как правило, в значительной степени связаны с отсутствием политической и экономической инклюзивности, а также с маргинализацией по этническим, религиозным и географическим причинам. Международная практика в области развития неоднократно демонстрировала, что такие условия создают питательную среду для возникновения конфликтов и выхода внутренних конфликтов за пределы страны. Правящая элита должна осознавать срочность и разнообразие реформ, необходимых для предотвращения насилия и распада государства.

14. Хотя задача обеспечения политической инклюзивности выполнима, преобразования в интересах устойчивого развития лучше проводить постепенно. Международная практика показывает, что успешные реформы, направленные, например, на обеспечение более инклюзивного характера гражданской службы или сокращение расходов на выплату заработной платы в государствах с ограниченными финансовыми возможностями, — это реформы, ориентированные на среднесрочную и долгосрочную перспективу (например, поощрение добровольного увольнения или выхода на пенсию без замены сотрудника).

15. Меры по обеспечению политической и институциональной инклюзивности в отсутствие понятной бюджетно-налоговой базы могут стать чрезмерным бременем для государств с ограниченными экономическими возможностями. В процессе набора персонала, который может играть в целом позитивную роль в поощрении политического консенсуса и инклюзивности, необходимо обеспечивать баланс между заслугами, квотами и имеющимися фискальными возможностями и финансовыми ресурсами. Неменьшее значение для обеспечения политической инклюзивности имеет стимулирующая роль информационно-коммуникационных технологий. В наименее развитых странах, особенно в Африке, инфраструктура информационно-коммуникационных технологий находится в лучшем случае в зародышевом состоянии. В таких ситуациях необходимо срочно ускорить внедрение цифровых технологий, особенно в контексте выборов, а также добиться большей транспарентности соответствующих процедур. В регионе Латинской Америки и Карибского бассейна цифровой разрыв

достигает значительных уровней. Эту проблему необходимо решить в срочном порядке.

16. Выделение финансовых средств на техническое оборудование и поддержку, которые необходимы для распоряжения большими объемами данных, связанных с избирательным процессом, начиная от регистрации избирателей и заканчивая подсчетом голосов и подведением итогов, может в значительной мере способствовать ускорению достижения целей в области устойчивого развития и созданию условий для долгосрочных преобразований. Подобные стимулы могут также способствовать обеспечению мира и стабильности, которое является предварительным условием достижения всех целей к 2030 году.

Особое внимание взаимосвязи между окружающей средой, энергетикой и миром

17. Последствия ухудшения состояния окружающей среды для международного мира по-прежнему недостаточно изучены. В нестабильных районах эта серьезная проблема уже привела к обострению конфликтов, связанных с нехваткой ресурсов. Она повышает вероятность возобновления конфликтов, например в арабском регионе, и приводит к ускорению темпов связанного с климатом перемещения населения во всем мире. Возникающие в последнее время тупиковые ситуации в переговорах по климату должны рассматриваться в контексте тупиковых ситуаций, связанных с построением и поддержанием мира и достижением цели 16 в области устойчивого развития и других целей.

18. Ввиду недостаточного изучения вопроса о связи между окружающей средой и миром беспокойство вызывает отсутствие надлежащих международных политических механизмов, которые способствовали бы реализации концепции «энергетического поворота», особенно в регионах, в крайней степени уязвимых для изменения климата. Для содействия плавному переходу к низкоуглеродной экономике жизненно важное значение имеет согласование государственных стратегий с задачами энергетического поворота. Для повышения эффективности этих стратегий необходимо уделить приоритетное внимание проектам, подразумевающим переход важнейших отраслей экономики на устойчивые модели и содействие справедливому распределению выгод и издержек, связанных с энергетическим поворотом.

19. Необходимо обеспечить освоение сотрудниками новых навыков, связанных с энергетическим поворотом, посредством обучения и найма на основе принципа компетентности, что важно не в последнюю очередь для адаптации органов государственного управления к структурным изменениям, вызванным переходом к низкоуглеродной экономике. В этой связи может оказаться полезным включение аспектов подготовки кадров по связанным с экологией направлениям в учебные программы. Еще одним рычагом воздействия, который мог бы послужить укреплению потенциала в области возобновляемых источников энергии и энергоэффективности, является поощрение сотрудничества Север — Юг и Юг — Юг. Необходимо налаживать партнерские связи по линии Юг — Юг в целях создания возможностей для обмена опытом и объединения экспертных знаний различных научно-инновационных исследовательских центров, а также в целях содействия разработке доступных технологических решений.

II. Основные форсированные действия и пути преобразований для достижения целей в области устойчивого развития: катализаторы и стимулы

20. Поощрение связанных с целями в области устойчивого развития форсированных действий и путей преобразований требует обеспечения готовности государственных учреждений по многим направлениям. Во-первых, немаловажно признать и осмыслить тот факт, что эффективное управление требует адаптации к конкретным условиям. Во-вторых, контекстуальность не отделена от ценностей и систем убеждений, в том числе связанных с различными моделями государственного управления. Поощряется ли среди сотрудников директивных органов нестандартное мышление? Вознаграждаются или наказываются ли чиновники в рамках той или иной системы за применение новаторских подходов? Эти вопросы очень важны. В-третьих, необходимо принимать во внимание скорость реформ, поскольку от нее часто зависит их качество. Например, хотя каждодневное взаимодействие между различными структурами управления осуществляется медленно, ускорение процессов принятия решений для реализации целей не должно осуществляться в ущерб стратегическому прогнозированию, ретрополяции или анализу последствий.

21. Поэтому важно, во-первых, применять широкое определение государственного управления, то есть того, каким образом органы государственной власти и соответствующие заинтересованные стороны находят пути и создают возможности для решения стоящих перед обществом проблем, в том числе посредством руководства, стимулирования и сотрудничества в более широких рамках системы обеспечения верховенства права. Крайне важно также оценивать рациональность и полноту стратегий, а также противопоставлять их гибкость стабильности и предсказуемости. Одна из ключевых задач заключается в ускорении принятия неотложных мер на основе многоуровневого управления в режиме реального времени с целью обеспечения долгосрочных структурных преобразований.

22. Чрезвычайно важно также понимать, насколько широк разрыв между аспектами «что» и «как» и в какой степени его широта зависит от страны и периода времени. Некоторые страны имеют хорошо функционирующую и гибкую систему государственной администрации, в то время как другие страны пока не достигли этой цели и их органы функционируют разрозненно. Также есть страны, где система государственной администрации не функционирует вообще или крайне хрупка. Кроме того, во многих странах органы государственного управления могут хорошо решать задачи в одних сферах, скажем, в планировании, но не в других (например, в том, что касается реализации). Некоторые страны, добившиеся упорядоченности и эффективности работы органов государственной администрации, возможно, создали условия для постепенного снижения их общей эффективности.

23. Хотя единого ответа на вопрос «как» не существует, следует признать наличие разных отправных точек, различных траекторий, многочисленных устремлений и в равной степени законных, хотя и совершенно разных конечных целей, преследуемых органами государственного управления во всем мире. При этом некоторые рекомендации могут оказаться применимыми ко всем органам государственного управления: во-первых, осуществление вышеупомянутых принципов эффективного управления в интересах устойчивого развития, разработанных Комитетом и одобренных Экономическим и Социальным Советом в 2018 году; во-вторых, организация подготовки для государственных служащих по вопросам ускорения процесса преобразований в интересах устойчивого

развития; и, в-третьих, включение вопросов, касающихся потенциала и возможностей для проведения преобразований в учебные программы школ государственного управления.

24. Что касается программ подготовки кадров и школьных программ, то необходимо сформировать представление о государственном служащем будущего, к которому с новой силой применяются такие критерии, как сострадательность, честность, социальная восприимчивость, ответственность и новаторство. Следует в целом понимать, что в отношении проектирования систем занятости в государственном секторе и карьеры в государственной службе начали действовать новые законы. Например, в обществе, особенно среди представителей поколения Y, появились люди, которые не заинтересованы в пожизненной занятости. Также важно принимать к сведению такие новые тенденции, как удаленная работа, машинное обучение и т. д., которые, несомненно, оказывают в настоящее время влияние на порядок организации систем занятости в государственном секторе.

25. Как показывает опыт нескольких регионов, налаживание между странами практики структурированного взаимного обучения является успешным и недорогим инструментом ускорения достижения целей в области устойчивого развития. Примерами передовой практики являются Африканский механизм коллегиального обзора и программа коллегиального обзора природоохранной практики Европейского союза. Проекты по линии коллегиального обмена могут быть короткими (миссии экспертов, ознакомительные поездки, небольшие практикумы) или более длительными (параллельные проекты). Порядок их организации должен предусматривать последующий контроль. Другие организационные меры по ускорению достижения целей включают создание целевых групп с участием представителей различных ведомств и совместных административных, предпринимательских и гражданских целевых групп, поощрение создания центров инновационной деятельности и проведение международных конференций, которые посвящены сразу нескольким целям в области устойчивого развития и в которых участвуют представители правительств и организаций, занимающихся различными аспектами целей.

26. К числу прочих стимулов и катализаторов форсированных действий и путей преобразований для достижения целей в области устойчивого развития относятся такие элементы реформы системы государственного управления и администрации, как государственно-частные партнерства, электронное и открытое правительство, инклюзивное предоставление услуг, подготовка кадров, этика государственного сектора, транспарентность и инновации. Концепция открытого правительства, например, предполагает доступ населения к информации и возможность ее совместного повторного использования для повышения качества государственных услуг и процедур. Таким образом население может принимать более активное участие в процессах государственного управления. Этот метод способствует улучшению показателей в таких областях, как добросовестность, эффективность управления ресурсами, верховенство права и подотчетность, а также повышению общественной ценности, перераспределению богатства и проведению инклюзивной государственной политики.

III. Действия на глобальном, региональном и национальном уровнях, направленные на обеспечение того, чтобы никто не был забыт

27. Государственные службы и структуры государственного управления обязывают государственные учреждения разрабатывать на основе принципов эффективного управления гибкие механизмы вовлечения граждан при полном уважении их достоинства. В современном мире можно говорить об основополагающем праве на благое управление, которое определяется интересами общества и такими критериями, как равенство, объективность, эффективность, оценка, этика, транспарентность, участие, верховенство права, надлежащая правовая процедура и защита неприкосновенности частной жизни.

28. Для ускорения действий по обеспечению того, чтобы никто не был забыт, на глобальном уровне будет необходимо приложить политические усилия для устранения политических и административных барьеров в рамках международной политической деятельности, помощи в целях развития и миростроительства, а также укрепления существующих многосторонних и региональных политических и экономических механизмов, способствующих созданию политического импульса для урегулирования споров и конфликтов.

29. На региональном и национальном уровнях также существует множество возможностей для принятия политических мер. Поскольку возможности государств и возможности отдельных людей на всех уровнях имеют большое значение для обеспечения того, чтобы никто не был забыт, сети школ государственного управления и другие сети могли бы выступать в качестве рычагов для обеспечения эффективности и принятия решений на основе широкого участия. Следовательно, такие сети могут нуждаться в поддержке и укреплении, особенно в районах, где подобные инициативы не могут реализовываться из-за конфликтов и ограниченных ресурсов. Они также могли бы быть полезными и для развитых стран, сталкивающихся с другими проблемами в области управления. Во Франции межведомственным управлением по вопросам государственных преобразований был создан открытый центр участия граждан, который предоставляет государственным должностным лицам и гражданским служащим руководящие указания и экспертные справки по вопросу о том, как обеспечить участие граждан в государственной политике и в решении вопросов, затрагивающих их жизнь.

30. На субнациональном уровне достижению цели, чтобы никто не был забыт, можно способствовать посредством децентрализации, развития на местах и увеличения объема ресурсов, передаваемых периферийным районам. Для этого будет зачастую необходимо избегать нисходящих подходов к развитию на местах и создавать координационные центры на уровне общин для оценки степени возможной децентрализации, оптимизации затрат и последствий передачи ресурсов с национального на местный уровень. Для этого также может потребоваться должное признание неформальных институтов и практики, например в секторе безопасности и правосудия, в котором, как указано в подготовленном для девятнадцатой сессии Комитета экспертном документе о восстановлении надежных институтов и систем государственного управления и администрации после конфликта (E/C.16/2020/5), неофициальные механизмы урегулирования конфликтов могут сыграть важную роль в обеспечении того, чтобы на уровне общин никто не был забыт.

31. Расширение прав и возможностей на местном уровне и диверсификация усилий в этой области имеют решающее значение для обеспечения того, чтобы никто не оставался в стороне от усилий по достижению устойчивого развития. Диверсификация усилий по расширению прав и возможностей людей

подразумевает нахождение различных способов наращивания потенциала местных субъектов. В большинстве развивающихся стран расширение прав и возможностей сводится к наращиванию институционального потенциала, а граждане в основном остаются в стороне. Чаще всего модели вовлечения общественности носят лишь «паллиативный» характер, и людей не информируют об остро стоящих вопросах. Для обеспечения инклюзивного развития и улучшения положения каждого человека люди на местном уровне должны знать свои права и обязанности. Они также должны иметь возможность излагать свои доводы и оценивать решения, предлагаемые им местными органами власти.

32. Расширение прав и возможностей на субнациональном уровне предполагает адаптацию целей в области устойчивого развития к местным условиям и мобилизацию ресурсов для решения местных проблем. Здесь речь идет не о финансовых, а только о кадровых, материальных и технических ресурсах. Правительствам необходимо активизировать участие всех местных заинтересованных сторон, которые привержены делу адаптации целей к местным условиям. Хотя главную ответственность за оказание услуг несут национальные и местные органы власти, частный сектор, общины и гражданское общество также играют важную роль в формировании спроса и политики, а также в оказании услуг. Это особенно актуально в тех областях, где национальные и местные органы власти не могут или не хотят оказывать услуги. Члены общин могли бы оказывать друг другу некоторые услуги, что позволило бы правительствам сосредоточиться на политике, стратегии, мониторинге и оценке и в то же время способствовало бы соблюдению принципа субсидиарности.

IV. Успехи и опыт принятия форсированных действий и путей преобразований: примеры из практики

Государственные закупки

33. Одним из аспектов политики преобразований, который часто называют условием для укрепления верховенства права, эффективности, конкурентоспособности, борьбы с коррупцией, принятия решений на основе широкого участия, наращивания потенциала государства на всех уровнях и транспарентности, являются государственные закупки, а точнее — рациональные государственные закупки.

34. Рациональные государственные закупки являются неременным условием достижения целей в области устойчивого развития. Разработка нормативной базы в области рациональных государственных закупок может привести к формированию новых моделей предпринимательской деятельности, особенно для малых и средних предприятий, созданию рабочих мест и содействию сокращению масштабов нищеты (цель 1) и поощрению всеохватного роста (цель 8). Государственные закупки также играют ключевую роль в содействии оказанию государственных услуг с учетом гендерных аспектов (цель 5). Наглядным примером является система государственных закупок «ЧилиКомпра», разработчики которой были удостоены Премии Организации Объединенных Наций за вклад в развитие государственной службы 2019 года и которая поощряет участие женщин в государственных торгах и развитие малых и средних предприятий, возглавляемых женщинами, и тем самым позволяет добиваться прогресса в выполнении сразу нескольких связанных с целями задач.

35. Важным инструментом преобразований для достижения целей в области устойчивого развития, особенно цели 16, также оказались электронные закупки; эти преобразования обеспечиваются благодаря сбору данных, их анализу и

визуализации, представлению отчетности, обеспечению свободного доступа к данным и проведению аудиторских проверок результатов деятельности, что способствует повышению транспарентности и подотчетности и укреплению доверия к правительству. Эти элементы в значительной степени влияют на легкость ведения предпринимательской деятельности и привлечение инвестиций. Например, с тех пор как правительство Украины внедрило онлайн-платформу «Прозорро», в период с 2015 по 2016 год объем рынка госзакупок вырос на 17 процентов (до 10,4 млрд долл. США)⁵. В Тунисе благодаря внедрению платформы электронных закупок ТУНЕПС в одном 2017 году удалось создать возможности для развития бизнеса для 3000 бенефициаров по всей стране.

36. Оптимизация государственных закупок, включая электронные закупки, не может касаться исключительно обеспечения соотношения цены и качества или оптимизации затрат. Это особенно актуально для нестабильных и затронутых конфликтами районов. Следовательно, вопросы рационализации государственных закупок следует рассматривать комплексно, в более широком контексте географической и социальной интеграции, финансирования развития в слаборазвитых национальных и субнациональных секторах экономики, содействия развитию малых и средних предприятий и экосистемного управления (во всех случаях с упором на инновации).

Рациональное бюджетирование

37. Еще один путь преобразований для обеспечения устойчивого развития связан с бюджетированием. Прогресс в достижении целей в области устойчивого развития зависит не только от способности стран мобилизовать ресурсы из различных источников, но и от их способности расходовать средства государственного бюджета в соответствующих секторах, включая, в частности, здравоохранение, образование и инфраструктуру, с учетом потребностей и показателей эффективности работы. Как следует из подготовленного для девятнадцатой сессии Комитета экспертного документа, касающегося актуальных вопросов управления государственными финансами и бюджетирования для достижения целей в области устойчивого развития (E/C.16/2020/6), национальные бюджеты представляют собой хорошую отправную точку для увязки сбора поступлений и распределения ресурсов с целями.

38. Для учета целей в области устойчивого развития в процессе составления бюджетов может оказаться полезным переход к бюджетированию, ориентированному на конкретные результаты, особенно с учетом того, что традиционная структура бюджета («постатейный бюджет») может препятствовать или по крайней мере не способствовать усилиям по достижению целей. Постатейное бюджетирование не обеспечивает фискальной устойчивости, поскольку подразумевает лишь указание того, что покупается, а не анализ эффективности с точки зрения затрат, оценку результатов финансовой деятельности и учет связи между стратегиями и мероприятиями. При составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, можно было бы уделять особое внимание экономическим и социальным последствиям расходования средств с целью сокращения неравенства (цель 10), достижения гендерного равенства (цель 5), обеспечения защиты детей и прав человека (цель 16), а также выполнения других задач, связанных с целями.

39. Привязка бюджетов к программам или показателям эффективности помогает оценить, были ли государственные ресурсы распределены эффективно и

⁵ Arthur Kovalchuk, Charles Kenny and Mallika Snyder, “Examining the impact of e-procurement in Ukraine”, Working Paper, No. 511 (Washington, D.C., Center for Global Development, 2019).

были ли достигнуты поставленные правительством цели и задачи. Таким образом, рациональное бюджетирование может выступать в качестве средства мобилизации внутренних ресурсов при одновременном снижении зависимости от помощи в целях развития. Бюджетирование с учетом целей в области устойчивого развития и четкой увязкой с конкретными целями и задачами может в еще большей степени способствовать соотношению Повестки дня на период до 2030 года с национальными и субнациональными бюджетами.

40. Многие страны уже увязали свои бюджеты с отраслевыми задачами, касающимися целей в области устойчивого развития. Примерами являются меры по обеспечению гендерного равенства (цель 5) на основе составления бюджета с учетом гендерных факторов и меры по борьбе с изменением климата (цель 13) на основе составления бюджета с учетом климатических факторов. Несмотря на достигнутый прогресс, для еще большей увязки процесса бюджетирования с целями необходимо активизировать прилагаемые усилия. Например, в Марокко составление бюджета с учетом гендерных факторов было согласовано с бюджетной реформой, направленной на переход в государственном бюджетировании от форматов процессов, основанных на исходных данных, к системе, ориентированной на достижение конкретных результатов. Достигнутые этой страной результаты в области обеспечения гендерного равенства, в частности в том, что касается образования (цель 4), здравоохранения (цель 3) и занятости (цель 8), говорят сами за себя.

Новые способы использования налоговых данных

41. Для отслеживания прогресса в деле осуществления Повестки дня на период до 2030 года и анализа результатов и последствий политики и стратегий, связанных с целями в области устойчивого развития, странам необходимы соответствующие сведения и факты. Технологический прогресс и постепенный переход к электронному правительству позволили усовершенствовать сбор, хранение, анализ и распространение данных. Тем не менее для содействия осуществлению Повестки дня на период до 2030 года необходимо использовать новые и более разнообразные источники данных и подходы к их анализу. Цифровизация, электронное правительство и открытые данные все больше меняют принципы работы налоговых органов. Правительства теперь владеют обширной базой самых разных данных по отдельным лицам и домашним хозяйствам, включая финансовую информацию, демографическую информацию, данные о расходах и покупках и другие сведения.

42. Налоговые данные могут дать представление об особенностях поведения налогоплательщиков и использоваться в качестве исходных данных для разработки и оценки различных показателей, которые прямо или косвенно связаны с целями в области устойчивого развития и их задачами. Такие данные могли бы впоследствии использоваться при формулировании, осуществлении и оценке основанных на целях стратегий. Правительствам настоятельно рекомендуется начать рассматривать налоговые данные в качестве основы для анализа по широкому кругу социальных и экономических вопросов и использовать их в качестве исходных данных для разработки политики и принятия мер в области устойчивого развития.

43. К примерам междисциплинарного использования налоговых данных в контексте целей в области устойчивого развития относятся увязка данных о доходах, занятости и гендере с результатами оценок масштабов неравенства и разработка на их основе стратегий по достижению цели 10, касающейся сокращения масштабов неравенства, и цели 5, касающейся обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин; использование данных по

социальному обеспечению и страхованию, полученных из налоговой отчетности, для оценки систем здравоохранения и разработки стратегий, связанных с целью 3; и использование данных о заработной плате, налоговых выплатах, трудоустройстве и участии в рынке труда и анализ занятости для оценки прогресса в достижении цели 8, касающейся экономического роста, занятости и достойной работы.

Искусственный интеллект

44. Искусственный интеллект может послужить мощным средством ускорения осуществления Повестки дня на период до 2030 года, а также отслеживания прогресса в деле достижения всех целей и каждой цели по отдельности. Например, в контексте цели 3, касающейся здоровья и благополучия, искусственный интеллект может быть эффективным инструментом медицинской диагностики и прогностики в части разработки новых методов профилактики и лечения, основанных на анализе разнородных крупномасштабных наборов биологических данных и клинических результатов. Во многих случаях искусственный интеллект используется для контроля, отслеживания и прогнозирования вспышек инфекционных заболеваний. С помощью алгоритмов можно определить, каким детям вероятнее всего не будут сделаны прививки, и медицинские сотрудники благодаря этим сведениям смогут вести разъяснительную работу и более последовательно взаимодействовать с соответствующими семьями. В то же время необходимо опасаться возможных побочных эффектов, непредвиденных последствий и внешних факторов. Важно не допускать угроз защите данных и неприкосновенности частной жизни и социальной дискриминации по признаку пола, расы, дохода или этнической принадлежности, а алгоритмы необходимо корректировать с учетом контекстуальных реалий и конкретных пожеланий, связанных с целями в области устойчивого развития, на основе принципов эффективного управления в интересах устойчивого развития.

45. Искусственный интеллект может также послужить для достижения цели 16, например посредством облегчения взаимодействия между правительством и гражданами на основе автоматизированных анкет или предоставления государственных услуг по цифровым каналам. В докладе об индексе искусственного интеллекта за 2019 год приводится несколько примеров сфер применения, включая помощь отдельным лицам в проверке и подтверждении информации, повышение уровня безопасности посредством выявления и прогнозирования вспышек насилия, борьба с предвзятостью в целях обеспечения справедливого и равного доступа к правосудию и оптимизация управления государственными учреждениями и учреждениями социального сектора. Искусственный интеллект может использоваться для автоматизации повторяющихся задач, таких как обработка различных заявлений, и сыграть важную роль в выявлении случаев мошенничества, финансовых преступлений или хищения личных данных. При этом аналитическую мощь, масштабируемость и удобство, обеспечиваемые искусственным интеллектом, необходимо сопоставлять с его потенциальными недостатками, заключающимися в утрате контроля со стороны человека и отсутствии подотчетности.

46. Хотя использование искусственного интеллекта может в некоторых случаях быть связано с достижением целей в области устойчивого развития, основное внимание следует сосредоточить на важнейших средствах ускорения действий по достижению сразу нескольких целей и показателей. Эффективный анализ сферы применения искусственного интеллекта мог бы способствовать выявлению задач, которые могли бы быть выполнены с его помощью, но всегда нужно помнить о том, что одного искусственного интеллекта для решения всех вопросов, связанных с этими целями и показателями, недостаточно. Ярким

примером является практика использования искусственного интеллекта в области оказания помощи в случае бедствий, применяемой несколькими правительствами и технологически ориентированными организациями во всем мире. Например, катарская платформа для использования ресурсов искусственного интеллекта в целях реагирования представляет собой бесплатное и открытое программное обеспечение, которое автоматически собирает и классифицирует сообщения, размещенные на социальных сетях, во время гуманитарных кризисов. Применяемое на Шри-Ланке бесплатное и открытое программное обеспечение «Сахана» автоматически собирает и рассчитывает данные из различных приложений для проведения оценки потребностей в реальном времени⁶. Тем не менее широкое использование искусственного интеллекта для оказания помощи при бедствиях среди многочисленных партнеров и регионов пока не налажено.

47. Для того чтобы полностью реализовать потенциал искусственного интеллекта как катализатора устойчивого развития, необходимо решить множество проблем, включая проблемы, касающиеся данных (наличие, доступность, качество, объем, маркировка и интеграция), вычислительной способности, связанных с искусственным интеллектом навыков, способности государственных учреждений приобретать и использовать ресурсы искусственного интеллекта, восприимчивости к нему руководства и его злонамеренного использования. Еще одна проблема, которую необходимо решить, — это потенциальное воздействие искусственного интеллекта на справедливость, равноправие и права человека. Связанные с искусственным интеллектом социальные риски и возможности в контексте достижения целей в области устойчивого развития еще предстоит в полной мере изучить.

V. Вопросы, по которым могли бы потребоваться рекомендации политического форума высокого уровня по устойчивому развитию

48. Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию мог бы вынести рекомендации относительно ускорения принятия и всестороннего внедрения концепций в области миростроительства в стратегические действия, направленные на осуществление Повестки дня на период до 2030 года. Такие рекомендации могли бы касаться признания возникающих и сохраняющихся проблем в нестабильных и затронутых конфликтами районах, задействования синергетических связей между прочным миром и устойчивым развитием, особенно в отношении мирного урегулирования споров с помощью международных и национальных механизмов посредничества и урегулирования конфликтов, возобновления оказания государственных услуг, а также наращивания потенциала на всех уровнях на основе разработанных Комитетом принципов эффективного управления в интересах устойчивого развития.

49. Что касается возобновления предоставления государственных услуг, то политические рекомендации политического форума высокого уровня по устойчивому развитию необходимы для прояснения зачастую противоречивых мнений, касающихся роли государства. Традиционное государство всеобщего благосостояния накопило несоразмерные и неприемлемые долги, а меры жесткой экономики привели к беспрецедентной нищете, стремительному росту неравенства и разрушению социального капитала. Следовательно, было бы полезно

⁶ See United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “E-resilience through e-government: global and regional perspectives”, in *United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies* (United Nations publications, Sales No. E.16.II.H.2).

выработать рекомендации относительно создания рациональных систем устойчивого управления с учетом специфики стран и контекста и на основании принципа, что правительства и все соответствующие заинтересованные участники процесса управления совместно производят общественные ценности, а экономические рынки работают на благо людей и планеты.

50. При распределении государственных ресурсов и заполнении должностей может возникать дискриминация в отношении представителей общин и народов, которые воспринимаются как оппозиция правящему правительству, в результате чего эти лица могут оказаться в неблагоприятном положении. Политическая дискриминация в сочетании с неприкрытой коррупцией углубляют разрозненность и неравномерность развития. Поэтому от политического форума высокого уровня по устойчивому развитию необходимо получить решительные политические рекомендации относительно обзора и мониторинга деятельности правительств не только в отношении достижения целей в области устойчивого развития, но и в отношении соблюдения ими принципов эффективного управления в интересах устойчивого развития, включая принцип недискриминации.
