



Комитет экспертов по государственному управлению

Двадцатая сессия

12–16 апреля 2021 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Связанные с государственным управлением
аспекты темы сессии Экономического
и Социального Совета 2021 года и политического
форума высокого уровня по устойчивому
развитию 2021 года**

**Создание инклюзивных, эффективных
и жизнеспособных учреждений в целях устойчивого
восстановления после пандемии коронавирусного
заболевания и своевременного достижения целей
в области устойчивого развития**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Джеральдин Фрейзер-Молекети и Луисом Мелеманом совместно с их коллегами по Комитету Полом Джексонном, Маргарет Кобиа, Гертом Бауккартом, Генри Сардаряном и Мони Писани.

* E/C.16/2021/1.



Создание инклюзивных, эффективных и жизнеспособных учреждений в целях устойчивого восстановления после пандемии коронавирусного заболевания и своевременного достижения целей в области устойчивого развития

Резюме

Настоящий документ призван заложить основу для обсуждения Комитетом экспертов по государственному управлению его существенного вклада в проведение тематического обзора в рамках Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию 2021 года и углубленного обзора хода достижения целей 16 и 17 в области устойчивого развития, а также комплексного, неделимого и взаимосвязанного характера этих целей. Он опирается на работу, проделанную Комитетом на его девятнадцатой сессии в отношении поощрения эффективного государственного управления и институциональной реформы для ускорения достижения целей в области устойчивого развития (см. E/2020/44, гл. III, и резолюцию 2020/21 Экономического и Социального Совета о докладе Комитета о работе этой сессии).

Тема этого документа приведена в соответствии с темой форума и сессии Экономического и Социального Совета 2021 года «Устойчивое и прочное восстановление после пандемии COVID-19, способствующее устойчивому развитию в его экономическом, социальном и экологическом аспектах: разработка инклюзивного и эффективного курса на выполнение Повестки дня на период до 2030 года в контексте десятилетия действий и свершений во имя устойчивого развития».

Авторы предполагают, что разработка инклюзивного и эффективного курса на выполнение Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года будет зависеть от пяти всеобъемлющих политических мер. Во-первых, подтверждение приверженности структурам и процессам устойчивых и многосторонних консультаций, координации и сотрудничества. Во-вторых, перераспределение приоритетов, перенаправление ресурсов и пересмотр политики, которая оказалась нефункциональной и контрпродуктивной и не подготовила страны к преодолению крупных кризисов, таких как пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19). В-третьих, сосредоточение внимания на долгосрочной перспективе при разработке государственной политики. В-четвертых, признание эффективности институтов, институциональной реформы и государственного управления в качестве одного из стратегических направлений политики. В-пятых, рассмотрение правительств в качестве поставщиков первой и последней помощи в целях восстановления доверия со стороны общественности. Авторы также подчеркивают, что курс на эффективное выполнение целей в области устойчивого развития пролегает через всесторонний учет вопросов верховенства права и справедливого распределения благ в государственных программах и проектах.

В заключительной части документа авторы рассматривают механизмы проведения диалога по институциональным аспектам цели 16 в области устойчивого развития между членами Комитета и странами, проводящими добровольный национальный обзор, и одновременно излагают различные аспекты, которые можно было бы рассмотреть на предмет их включения в Декларацию министров на форуме 2021 года.

I. Области, требующие неотложного внимания

1. Продолжающаяся пандемия высветила ряд ключевых аспектов управленческих моделей, которые преобладали в прошлом и к которым теперь, вероятно, необходимо вернуться и, возможно, их пересмотреть. Ничто, возможно, не имело такого значения, как вера в то, что государственное управление должно следовать бизнес-модели, согласно которой деятельность правительства в экономической сфере должна соответствовать передовой практике бизнеса. В рамках этой бизнес-модели в целях повышения эффективности практиковалось уменьшение расходов. С этой целью продвигались три задачи: сокращение штатов, дерегулирование и дебюрократизация. Попытка осуществления государственного управления по модели и образцу ведения бизнеса принесла много полезного. Поощрялись инициативы, и правительствам предлагалось стать более гибкими, динамичными и экономичными.

2. Однако в ходе этого процесса некоторые правительства или сектора государственного управления утратили из виду свою основную функцию, а также основные потребности общественности. Несмотря на то что правительства должны действовать динамично и экономично, они также должны быть в состоянии справляться с такими непредвиденными обстоятельствами, как нынешняя пандемия. Они должны иметь возможность оказать нуждающимся гражданам помощь, независимо от их происхождения или статуса, предоставляя им кров, деньги, еду или медикаменты. Нередко, особенно во времена изобилия, мы забываем о том, что правительства выступают в качестве поставщиков первой и последней помощи. Что касается предоставления определенных общественных благ, таких как безопасность и правосудие, необходимо задаться вопросом: являются ли эффективность и затраты единственными показателями успешности работы? Вероятно, одна из главных задач государства состоит в том, чтобы обеспечить эффективную, доступную, справедливую и отвечающую принципу верховенства права систему правосудия.

3. Нынешняя пандемия свидетельствует о том, что упор лишь на использовании бизнес-модели потерпел крах; в нынешних условиях правительства берут на себя инициативу по предоставлению основных услуг и выступают в качестве плательщика для миллионов людей, которые в противном случае оказались бы без средств к существованию, не смогли бы найти кров или обеспечить себя продовольствием. Наоборот, правительства ряда стран глобального Севера оказали финансовую помощь бизнесу и вмешались, чтобы предотвратить массовый сбой рыночного механизма. В эпоху, когда определенные виды рисков возрастают, а стихийные бедствия, возможно, становятся все более распространенными, правительствам надо меньше походить на бизнес, но в то же время сохранять гибкость и мудрость. Им необходимо также формировать важные стратегические резервы, эффективно собирать и обрабатывать разведывательные данные и информацию и быть в состоянии поддерживать потенциал и оказывать услуги в неблагоприятных условиях, включая пандемии, ураганы, цунами, лесные пожары и гражданские беспорядки. Борьба с такими мегасобытиями, как гражданские беспорядки и экологические катастрофы, требует формирования нового восприятия и новых навыков, а также развития инклюзивных институтов, способных учитывать мнения различных сторон.

4. Опыт показывает, что последствия бедствий и кризисов редко бывают гендерно нейтральными, и пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) не является исключением. Пандемия, а также меры по предотвращению распространения инфекции COVID-19 несоразмерно сильно ударили по женщинам. Поэтому участие женщин в процессах принятия решений в законодательной,

политической и бюджетной сферах имеет жизненно важное значение для развития инклюзивных институтов. В отсутствие более инклюзивных подходов исключение общин, усиление неравенства и нищета будут угрожать общественной стабильности и безопасности.

5. На национальном и международном уровнях неравенство не только перерастает в угрозы миру и безопасности, но и приводит к общественным беспорядкам и массовому перемещению населения. Более богатые страны могут оказаться не в состоянии с легкостью абсорбировать такое большое количество мигрантов. Более того, страны происхождения мигрантов не могут позволить себе их потерять. Поддержание мира, урегулирование разногласий, рассмотрение законных претензий и ослабление растущей напряженности будет зависеть не только от общин и институтов, но и от государственных служащих и лидеров, которые обладают совершенно иной компетенцией, чем в прошлом. Акцент должен делаться на сообществах и институтах, объединяющих людей, и на способности государственных служащих работать сообща, преодолевая границы, в целях оказания поддержки уязвимым, а порой и нестабильным группам населения.

6. Эффективная трансграничная и международная деятельность является одной из основополагающих целей Организации Объединенных Наций. Методы руководства в странах глобального Севера постепенно начали меняться, переходя от убеждений, сформировавшихся в эпоху войн, к стилю руководства, в большей степени отвечающему Уставу Организации Объединенных Наций. Однако бывали периоды, когда такой стиль оспаривался популистскими или националистическими лидерами, которые в меньшей степени поддерживали глобальные устремления Устава. Однако многие регионы мира продолжают испытывать серьезные проблемы в плане руководства, особенно в условиях конфликта, отсутствия безопасности, отказа в правах человека, оспариваемого суверенитета и присутствия транснациональных преступных или агрессивных групп или в крупных неуправляемых регионах. В этих условиях Организация Объединенных Наций может сыграть важнейшую роль, подавая пример и поддерживая позитивные формы руководства, а также осуществляя свою собственную руководящую роль в интересах благого управления, демократии, инклюзивности, многосторонности, безопасности и справедливости.

7. В мире, где существуют огромные диспропорции, элитарность и гегемония должны уступить место растущему разнообразию и дифференциации, а также полицентрическому и многоуровневому управлению. Этот новый многоцветный мир, который все еще находится в процессе формирования, опирается на иной тип руководства, которое отказывается от подходов, основанных на конфликтах, в пользу общих ценностей толерантности, уважения, компромисса и уступок. Не должно быть никаких сомнений в том, что мир можно изменить таким образом, чтобы он работал на благо всех. Для некоторых людей, привыкших добиваться своего, адаптация к новым подходам может быть трудной и медленной. В то же время необходимо признать, что во многих частях мира существуют значительные группы населения, которые остались или остаются без внимания. Распространение конфликтов, отсутствие безопасности и миграция, а также отсутствие доступа к правосудию или средствам устойчивого жизнеобеспечения наносят ущерб всем, и существует опасность того, что нынешняя пандемия может вскрыть и усугубить существующие неравенство и раскол.

8. Очень медленно люди приходят к осознанию того, что их убеждения, возможно, лишь одни из многих убеждений, претендующих на легитимность. В то время как в прошлом многие лидеры брали на себя роль крестоносцев, боровшихся за торжество своих систем убеждений, которые они считали единственно верными, будущие лидеры должны стать мастерами по наведению мостов между

противоборствующими сторонами, а также миротворцами и посредниками, которые умеют давать и брать и компетентны в вопросах ведения переговоров и арбитража. У них будет иное мировоззрение, иные язык и тональность общения, они будут предпочитать конструктивный подход, а не жаркие споры, которые в прошлом слишком часто заводили в тупик. Они будут отдавать предпочтение взаимовыгодным решениям проблем, а не решениям по принципу «победитель получает все».

9. Приверженность принципам и ценностям Устава Организации Объединенных Наций должна вытеснить дисфункциональные и конфликтные модели взаимодействия последних десятилетий. Для того чтобы международная система заработала, необходимы руководство, отвечающее требованиям XXI века, и лидеры, способные справляться с рисками и неопределенностью. Хотя Организация Объединенных Наций говорит о необходимости лидерства, она также призывает к появлению лидеров иного уровня, уровня XXI века, которые лучше справятся с рисками и неопределенностью.

II. Оценка ситуации в отношении следования принципу «никого не оставлять без внимания» с точки зрения государственного управления

10. Никого не оставлять без внимания — это амбициозная задача для любого государства-члена. Она лежит в основе цели 16 в области устойчивого развития, в частности поощрения создания инклюзивных обществ и верховенства права. Равенство перед законом является как конституционным, так и политическим принципом управления. Вероятно, что в последние несколько десятилетий идея равенства перед законом отступила под сильным напором со стороны экономических сил. Эти силы, возможно, в ряде случаев создали огромные богатства, но они также привели к беспрецедентному неравенству. Внутри стран и за их пределами вопиющим образом проявляется неравенство, затрагивающее общественную жизнь таким образом, что оно создает угрозу общинам и управлению в рамках верховенства права. Неравенство подрывает представление о равных условиях игры и о свободе и справедливости для всех. Только в Соединенных Штатах Америки в настоящее время проживают четыре человека с состоянием более триллиона долларов. В Нью-Йорке насчитывается более 100 миллиардеров, а также примерно 60 000–80 000 бездомных. Из-за пандемии значительно возросло число бездомных и ухудшилось положение в плане продовольственной безопасности, что создало множество проблем в сфере образования, жилья, здравоохранения и других областях, которые государственные органы с трудом решают. Например, в результате действия режима изоляции в связи с пандемией женщины и мужчины должны были оставаться дома, а школы и детские сады были закрыты, что увеличило лежащее на их плечах бремя по неоплачиваемым уходу и работе по дому. Последствия такого режима могут долгое время ощущаться в будущем как взрослыми, так и детьми.

11. В течение более трех десятилетий сокращающееся или минимальное присутствие государства, согласно ряду неолиберальных доктрин, принималось как факт или как закон природы и считалось, что правительству не следует пытаться поколебать эту веру. Технический прогресс, главным образом в рамках частных инициатив, рассматривался как основа развития экономики. Многие полагали, что единственное, что требовалось — это предоставить свободу действия бизнесу и частной инициативе, не ограниченную бюрократией и государственным регулированием. В этом смысле, объединение в профсоюзы, например, иногда воспринималось как посягательство на свободу.

12. С началом пандемии вновь зазвучал призыв к примату свободы над нуждами и чаяниями людей и общин, на этот раз от имени групп и отдельных лиц, недовольных ограничениями, налагаемыми режимом изоляции. Аналогичным образом, группы, враждебно настроенные в отношении попыток ограничить выбросы от сжигания ископаемого топлива в связи с изменением климата, выдвинули претензии по поводу ограничения их свободы. В результате пандемии в мире погибли почти 2 миллиона человек, и еще больше людей погибли в результате ошибок, обусловленных сопротивлением действиям правительств и регулированию с их стороны во имя обеспечения свободы.

13. Прошлые кризисы продемонстрировали тесную взаимозависимость людей и их общин, причем одни придают больший вес людям, другие — общине. Эта взаимозависимость и сложность вопросов и проблем, с которыми в настоящее время сталкиваются правительства и органы государственного управления как на национальном, так и на международном уровнях, демонстрируют ошибочность представлений, которые могут возникать в результате одномерного мышления. Начиная с 90-х годов прошлого века такое мышление преобладало повсеместно, например когда в ходе анализа многогранных проблем акцент ставился лишь состоянии экономики.

14. В результате такого подхода многие люди, в основном женщины, дети, мигранты и беженцы, пожилые люди, жители сельских районов и, в более общем плане, бедняки и люди, оказавшиеся на обочине общества, остались без внимания. Развитие технологий — это еще один процесс, ведущий к возникновению неравенства. Цифровой разрыв означает, что доступ многих людей к благам образования и благосостояния с каждым днем становится все более проблематичным, особенно в период кризиса. Этот сохраняющийся разрыв в доступе к цифровым технологиям приводит к возникновению перекоса в возможности трудоустройства для миллионов людей, особенно женщин.

15. Женщины, как правило, более уязвимы для экономических и социальных последствий кризисов, включая пандемию COVID-19, ввиду ранее существовавшего неравенства. По данным Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-Женщины»), 40 процентов всех занятых женщин в мире (около 510 миллионов человек) работают в наиболее пострадавших от пандемии секторах по сравнению с 36,6 процента всех занятых мужчин. Около 58 процентов занятых женщин работают в неформальном секторе, в то же время женщины перепредставлены среди медицинских работников и персонала оперативного реагирования и составляют 70 процентов всех работников этого сектора, который особенно серьезно пострадал от кризиса, вызванного COVID-19¹.

16. Данная проблема усугубляется нищетой и неравенством в доступе к школьному и университетскому образованию, жилью, здравоохранению, питанию и другими факторами. Хотя ее в значительной степени можно было бы преодолеть с помощью решительных и согласованных действий правительств, за последние три десятилетия неолиберальные идеи привели к тому, что доступ к образованию, здравоохранению и жилью стал фактором, способствующим появлению в общинах и поселениях одних районов, школ и даже больниц, которые предназначены для бедных, а других — предназначенных для элиты. Такое отличие в условиях жизни нуждающихся и состоятельных групп населения никогда еще не было столь разительным, как во время нынешней глобальной пандемии.

¹ UN-Women, “COVID-19 and its economic toll on women: the story behind the numbers”, 16 September 2020.

17. Широко распространенное и увеличивающееся неравенство несовместимо с положениями Всеобщей декларации прав человека (статьи 22–27), провозглашающей более светлое и лучшее будущее для мужчин и женщин, и, несомненно, является одним из вопросов, которые должны быть решены в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Пандемия высветила необходимость действий правительств на национальном и международном уровнях, направленных главным образом на устранение огромных диспропорций и преодоление неравенства как внутри стран, так и между ними.

18. Комитет и Экономический и Социальный Совет подчеркивают, что достижение целей в области устойчивого развития, выполнение поставленной задачи «никого не оставлять без внимания» и смягчение неблагоприятных социальных, экономических и финансовых последствий пандемии COVID-19 для всего общества зависит от устранения существующего во многих странах глубокого неравенства, которое в долгосрочной перспективе, возможно, потребует не столько лидерства, сколько организационного строительства и развития потенциала. Для достижения цели 16 необходимо непосредственно решить проблему нищеты и социальной изоляции.

19. Вопрос изоляции следует решать путем непосредственного вовлечения людей в деятельность и систематического удовлетворения их потребностей. Кроме того, необходимо на систематической основе устранять более глубокие причины нищеты и изоляции, причем не паллиативно, а с помощью стратегий институционального строительства и развития, которые являются эффективными и ориентированы на долгосрочную перспективу. Устранение серьезных проблем в области здравоохранения, образования, социального обеспечения, жилья и инфраструктуры, которые разделяют привилегированных и обездоленных, является мотивацией для действий и путеводной звездой, при этом никто не должен оставаться без внимания.

III. Меры на всех уровнях по содействию устойчивому и прочному восстановлению после пандемии

20. Пандемия показала, что хорошо функционирующая система государственного управления и эффективная государственно-административная система являются необходимыми условиями для преодоления кризиса. Можно даже утверждать, что пандемия не оказала бы такого серьезного воздействия и вероятность ее возникновения была бы ниже, если бы все цели в области устойчивого развития уже были достигнуты. В поддержку этой теории можно привести замечание о том, что требования к управлению в борьбе с пандемией аналогичны требованиям к управлению в ходе реализации целей в области устойчивого развития, таким как акцент на долгосрочной устойчивости. Пандемия продемонстрировала важность сильных государственных учреждений и эффективных партнерских отношений между правительствами и другими ключевыми субъектами. Она также подтвердила тот факт, что Повестка дня на период до 2030 года является хорошим ориентиром для измерения устойчивости и что для достижения всех ее целей, в частности целей 16 и 17, без чего невозможно достижение целей 1–15, необходимо использовать механизмы повышения устойчивости и совершенствования государственного управления.

21. Понятия «устойчивый» и «жизнестойкий» выходят на передний план при рассмотрении вопросов, связанных с преодолением кризиса COVID-19 и повышением институциональной готовности к противодействию будущим кризисам. Директивным органам необходимо задаться вопросом о том, какие структуры и черты повышают жизнестойкость и устойчивость усилий по осуществлению

Повестки дня на период до 2030 года, особенно в связи с тем, что эти усилия должны быть глобальными и целостными, а не краткосрочными, и не ограничиваться узкой сферой государственного управления или группой населения. В связи с этим также возникает вопрос о том, для кого должна быть обеспечена устойчивость. Когда огромное число людей живут в опасных условиях и государства фактически не имеют к ним доступа, возникают серьезные вопросы в отношении инклюзивности и способности учреждений продолжать оказывать услуги и обеспечивать безопасность этих групп населения.

IV. Меры и рекомендации в области политики по разработке инклюзивного и эффективного курса на выполнение Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

22. С учетом разнообразного опыта реагирования на пандемию и того факта, что ликвидация нищеты во всех ее формах и проявлениях остается серьезной глобальной задачей и необходимым условием устойчивого развития, ниже предлагаются ключевые стратегии и меры по обеспечению устойчивого и прочного восстановления и разработке инклюзивного и эффективного курса на выполнение Повестки дня на период до 2030 года.

A. Подтверждение приверженности структурам и процессам устойчивых и многосторонних консультаций, координации и сотрудничества

23. После продолжительного движения в направлении однополярного мира на протяжении последних трех десятилетий стало очевидным, что структуры и процессы Организации Объединенных Наций, нацеленные на устойчивые и многосторонние консультации, координацию и сотрудничество, нуждаются в укреплении. Лишь немногие из основных проблем, с которыми сталкивается мир, могут быть эффективно решены без сотрудничества и консультаций, включая мирное урегулирование споров. К сожалению, за последние три десятилетия возникло несколько региональных конфликтов, в том числе в Западной Азии, Северной Африке и на Ближнем Востоке. Разгул насилия привел к огромной нестабильности, которая препятствует усилиям в области развития, в то время как насилие стало основным фактором возникновения миграции. По оценкам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, в результате преследований, конфликтов, насилия, нарушений прав человека или событий, серьезно подрывающих общественный порядок, во всем мире были насильственно перемещены до 80 миллионов человек².

B. Перераспределение приоритетов, перенаправление ресурсов и пересмотр политики

24. Наряду с необходимостью подтвердить приверженность структурам и процессам, описанным в вышестоящем разделе, существует настоятельная необходимость в перераспределении приоритетов, перенаправлении ресурсов и пересмотре политики, которая оказалась нефункциональной и контрпродуктивной и не подготовила страны к преодолению таких крупных кризисов, как пандемия

² UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2019* (Geneva, 2020).

COVID-19. За последнее десятилетие мир на триллионы долларов увеличил свои огромные расходы на вооружения и войны. Достаточно лишь малой части этой суммы, чтобы вакцины против COVID-19 стали доступными для всех людей во всем мире в осуществление принципа «никого не оставлять без внимания». В 2020 году, когда больничные койки, оборудование и медикаменты были крайне необходимы, даже в странах с высоким уровнем дохода ощущалась их острая нехватка. Одной из причин такого дефицита является склонность компаний к слияниям и поглощениям, что отражает преобладание экономических соображений в подходах в области здравоохранения в целом.

25. Возможно, настало время поставить во главу угла предоставление общественных услуг, а не извлечение прибыли в таких сферах, как здравоохранение, образование, доступное жилье и социальная защита, и в процессе распределения ресурсов отдавать приоритет этим сферам.

26. В основе цели 16 в области устойчивого развития лежит поддержание мира, а не навязывание жесткой безопасности. Ключевое значение в этом отношении приобретают партнерские отношения с властями на местах и гражданским обществом. Организации Объединенных Наций необходимо признать и разработать процессы, позволяющие применять подход по принципу «снизу вверх», вне рамок государственных учреждений, которые могут быть недееспособными, нелегитимными или просто нерепрезентативными. Такой подход вновь выводит на передний план политический процесс благодаря признанию того факта, что обеспечение миростроительства может потребовать бросить четкий вызов силовым структурам, которые увековечивают неэффективное управление, а также безответственным и эксклюзивным институтам.

С. Сосредоточение внимания на долгосрочной перспективе при разработке государственной политики

27. Устойчивое развитие и обеспечение жизнестойкости требуют сосредоточения внимания на долгосрочной перспективе и на стратегии, а не на тактике, как это предусмотрено в Повестке дня на период до 2030 года, Парижском соглашении об изменении климата, Аддис-Абебской программе действий и соответствующих международных соглашениях. Устойчивое развитие и обеспечение жизнестойкости зависят от институционального строительства, а также развития потенциала в государственном секторе на всех уровнях. После почти трех десятилетий — в период с 1945 по 1975 год — последовательных международных усилий по созданию или укреплению государственных институтов с конца 80-х годов мир стал свидетелем изменения этого курса. Приватизация, внешний подряд и дерегулирование рынков оттеснили систематические усилия в государственном секторе по наращиванию устойчивого потенциала, исходя из непрроверенной посылки о том, что необходимые ресурсы, при возникновении такой потребности, могут быть предоставлены частным сектором все чаще в рамках глобальных производственно-сбытовых цепочек.

28. В цели 16 излагается основанный на развитии подход к предотвращению ожесточенных конфликтов, который включает в себя государственное управление и доступ к правосудию. Этот долгосрочный и целостный, но в то же время сопряженный с трудностями подход представляет собой альтернативу краткосрочным, обусловленным кризисом и основанным на обеспечении безопасности подходам по принципу «сверху вниз», которые характеризовали линейные, интервенционистские действия по борьбе с насилием, основанные главным образом на мерах реагирования по борьбе с терроризмом, преступностью и конфликтами, базирующихся на обеспечении безопасности.

29. Может показаться, что низкое качество государственного управления, приводящее к использованию узких подходов и противоречивой политике, нехватка людских ресурсов, недостаточная гибкость, неспособность решать сложные или даже хаотичные проблемы, связанные с такими вызовами трансформации, как климатический кризис, и бездействие там, где необходимы действия, в краткосрочной перспективе не имеют бюджетных последствий для государства, однако в долгосрочной перспективе это приводит к огромным социальным издержкам. Страны, в которых государственные учреждения лучше оснащены, смогли в целом лучше справиться с пандемией, чем другие. С учетом этого, возможно, было бы полезно пересмотреть вопрос о том, куда выделяются средства на цели развития.

30. Некоторые правительства с трудом переключаются на выработку долгосрочной политики, что указывает на необходимость поддерживать организационную реформу государственного сектора, высвечивать наилучшие интересы широкой общественности, вносить изменения с учетом накопленного опыта и решать проблему зависимости от прошлого, которая может привести к неэффективности.

D. Признание эффективности институтов, институциональной реформы и государственного управления в качестве одного из стратегических направлений политики

31. Обеспечение эффективности государственного управления и руководства является не только техническим вопросом, связанным с административными накладными расходами, но и важным стратегическим направлением политики как таковым. Оно связано с целью 16, касающейся качества работы государственных учреждений, и с целью 17, касающейся согласованности политики в области устойчивого развития, а также со сквозной целью 11, касающейся устойчивости городов и общин. Строительство и реформирование государственных учреждений обычно считается политической задачей, однако стратегия и направление институциональной реформы зачастую не рассматриваются в качестве направления политики. Это является противоречием и, возможно, одной из причин, по которой лица, ответственные за государственное управление и руководство, зачастую считают, что они не являются частью стратегических рамок Повестки дня на период до 2030 года. Тем не менее они должны быть частью этих рамок и рассматриваться в качестве основных партнеров в национальных межминистерских комитетах по осуществлению целей в области развития. Только в таком случае они смогут разработать адекватные институциональные механизмы и добиться того, чтобы компетенции и навыки рабочей силы позволили обеспечить комплексный учет целей в области развития.

32. Реформы системы правосудия, например, исторически осуществлялись под руководством государства технократами по принципу «сверху вниз», однако повседневный опыт большинства людей в постконфликтных и слабых государствах связан с правосудием на местах. Официальные правовая и судебная системы редко охватывают провинциальные районы, а там, где они существуют, возникают проблемы, связанные с представительством, коррупцией и безнаказанностью определенных групп населения. Это ограничивает успех усилий по повышению инклюзивности систем правосудия, таких как расширение состава профессионалов за счет увеличения числа женщин-судей или расширение доступа конкретных групп к правосудию. Традиционные органы власти могут не разделять обеспокоенность по поводу прав человека, подотчетности или вопросов гендера, но могут быть единственной имеющейся правовой инстанцией.

33. Еще одним важным методом, с помощью которого правительства могут подавать пример, является внедрение устойчивых государственных закупок товаров и услуг. На государственные закупки приходится в среднем от 13 до 20 процентов валового внутреннего продукта (ВВП). Используя покупательную способность органов государственного управления для ориентации продукции и услуг на устойчивое развитие, правительства могут стимулировать рынки устойчивой продукции. Устойчивые государственные закупки являются одним из важнейших факторов, содействующих достижению цели 12, которая включает задачу 12.7, касающуюся поощрения устойчивой практики государственных закупок в соответствии с национальными стратегиями и приоритетами. Кроме того, устойчивые государственные закупки способствуют достижению других целей, например целей в социальной и экологической сферах³.

Е. Рассмотрение правительств в качестве поставщиков первой и последней помощи

34. От нашего внимания ускользает исключительно важная роль правительств, государства и государственного сектора как поставщиков первой и последней помощи. Доверие общества основано на убеждении людей в том, что в такой чрезвычайной ситуации, как пандемия, климатическое бедствие или военные действия с участием бандитских группировок правительство сможет решать возникшие проблемы, предоставить возможности и услуги и обеспечить благоприятные условия для активного участия граждан.

35. В связи с изменением климата и ухудшением ситуации в плане безопасности во многих частях планеты огромное число людей теряют надежду и устремляются в путь. Часто это те самые люди, которые необходимы стране или региону для восстановления их институтов и экономики.

36. Необходимо перестроить деятельность правительства на принципах эффективного и инклюзивного управления и устойчивого развития. Развитие потенциала включает в себя три фактора: институциональное строительство, развитие людских ресурсов и технологическая мощь. Обеспечение устойчивого и прочного курса на развитие компетентных учреждений в равной степени зависит от этих трех факторов. Для обеспечения деятельности институтов в рамках верховенства права требуется профессиональная гражданская служба в целях содействия благому управлению населением. Кроме того, необходимо следовать принципам компетентности и эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития.

37. В качестве примера можно привести страны с хрупкой или даже практически отсутствующей системой государственного управления. В этих случаях государственные учреждения следует перестраивать, по крайней мере частично, по принципу «снизу вверх», а не по принципу «сверху вниз», который использовался на протяжении последних четырех десятилетий. Базой для такой перестройки могут стать инициативы со стороны гражданского общества и частного сектора, которые предоставляют общественные услуги во многих таких случаях.

³ United Nations, “Institutions and governance for accelerating sustainable public procurement: report of the virtual expert group meeting convened by the Committee of Experts on Public Administration working group on institutions and governance for accelerating sustainable public procurement on 24 November 2020”. Available at <https://publicadministration.un.org/Portals/1/Report%20CEPA%20EGM%20on%20SPP%2024%20Nov%202020%20FINAL.pdf>.

38. Как отмечалось на девятнадцатой сессии Комитета, эффективные государственные учреждения играют важнейшую роль в обеспечении комплексных подходов к достижению долгосрочных целей в области развития перед лицом насущных проблем в затронутых конфликтами странах. Сбалансированный подход состоит в том, чтобы уделять внимание и краткосрочным мерам, таким как обеспечение безопасности и предоставление доступа к основным услугам, а не только долгосрочным соображениям, таким как предотвращение конфликтов, вовлечение сообществ, многовекторная дипломатия, развитие местного потенциала и решение проблем миграции.

V. Диалог со странами, участвующими в добровольном национальном обзоре, по институциональным аспектам цели 16 в области устойчивого развития

39. Комитет включил в свою повестку дня пункт, озаглавленный «Диалог со странами, участвующими в добровольном национальном обзоре, по цели 16 в области устойчивого развития». Цель этого заключается в том, чтобы члены Комитета в ходе сессии обсуждали с национальными должностными лицами конкретные вопросы институционального строительства, опираясь на принципы эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития и общепринятые стратегии для их практического применения. Особое внимание будет уделено урокам, извлеченным правительствами из пандемии COVID-19. Кроме того, эксперты смогут ответить на конкретные вопросы стран, участвующих в добровольных национальных обзорах, в ходе политического форума высокого уровня по устойчивому развитию 2021 года. Цель 16 имеет важное значение для обеспечения комплексного, неделимого и взаимосвязанного характера целей в области устойчивого развития и, как таковая, для достижения цели 1, касающейся ликвидации нищеты; цели 2, касающейся ликвидации голода; цели 3, касающейся здорового образа жизни и благополучия; цели 8, касающейся достойной работы и экономического роста; цели 10, касающейся сокращения неравенства; цели 12, касающейся рациональных моделей потребления и производства; цели 13, касающейся мер по борьбе с изменением климата;

40. Аналитическая записка Департамента по экономическим и социальным вопросам о последствиях пандемии для ключевых аспектов деятельности национальных учреждений содержит полезную контекстуальную информацию о цели 16⁴. Аналитическая записка включает в себя обсуждение рисков, связанных с ограничением прозрачности и доступа к информации; ослаблением гарантий подотчетности, например, путем обмана, мошенничества и коррупции; и ограничением участия и вовлеченности. В ней также учитывается важнейшее значение этих аспектов для обеспечения устойчивости к кризису и необходимость инноваций в системах государственного управления и руководства.

41. Концептуальная основа для анализа прогресса, достигнутого в отношении институциональных аспектов целей в области устойчивого развития, изложена в 11 принципах эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития, одобренных Экономическим и Социальным Советом в 2018 году. Основная цель добровольных принципов заключается в том, чтобы предоставить заинтересованным странам практические и экспертные рекомендации по широкому кругу вопросов в области государственного управления,

⁴ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “Resilient institutions in times of crisis: transparency, accountability and participation at the national level key to effective response to COVID-19”, Policy Brief, No. 73, May 2020.

связанных с осуществлением Повестки дня на период до 2030 года. Комитет определил 62 общепринятых стратегии, которые могут способствовать практическому применению этих принципов.

42. Эти принципы используются во многих странах для анализа состояния государственного управления и выработки предложений по инновациям в области управления. Специальный исследовательский проект, осуществляемый Африканским механизмом коллегиального обзора в 17 африканских странах, должен завершиться в первом квартале 2021 года. В одном из тематических исследований в рамках этого проекта приведена информация, полученная от Кении, которая будет актуальна и для многих других стран. В этом исследовании сделан вывод о том, что политическое руководство на высшем уровне и в центре принятия решений по-прежнему имеет решающее значение для эффективного управления. Усилия по продвижению 11 принципов должны прежде всего быть сосредоточены на поддержке руководящей роли правительства. Что касается представления о том, что эффективное государственное управление зависит от благоприятной политической и законодательной среды, то для осуществления этих принципов требуется соответствующее законодательство, которое стандартизирует практику в рамках всего правительства. В соответствующих случаях эти принципы могут, как в случае Кении, быть включены в Конституцию и национальные законы.

43. Эффективному осуществлению национальных ценностей и принципов государственного управления и государственной службы по-прежнему препятствует отсутствие объективной системы мониторинга, оценки и отчетности, которая могла бы использоваться всеми государственными учреждениями. Необходимо внедрить поддающиеся измерению показатели и параметры, а также систематическую схему результатов для этих принципов.

44. Оценка тематического исследования свидетельствует о том, что чрезвычайные ситуации, такие как пандемия COVID-19, способны так сильно нарушить функционирование и деятельность правительства, что это препятствует эффективному осуществлению стратегий и приводит к неэффективному государственному управлению. Для быстрого восстановления стабильности необходимо уделять больше внимания сотрудничеству, выработке рациональной политики, транспарентности и усилению надзора во время чрезвычайных ситуаций. Из-за недостаточного внимания к этим четырем элементам негативные последствия чрезвычайных ситуаций могут перерасти в серьезные сбои, которые потенциально могут свести на нет успехи, достигнутые на протяжении десятилетий. В этом случае на восстановление после кризиса могут потребоваться значительные ресурсы и гораздо больше времени.

45. В другом исследовании авторы рассматривают то, в какой степени эти принципы применяются в странах бывшего Союза Советских Социалистических Республик⁵. Первоначальные выводы свидетельствуют о том, что всем странам этого региона необходимо активизировать свои усилия по достижению целей в области устойчивого развития и что для этого потребуются современные решения, особенно в области государственного управления. Исследование показывает, что осуществление 11 принципов непосредственно повлияет на достижение целей 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 16 и 17 и будет способствовать прогрессу в достижении других целей в области устойчивого развития. Еще один вывод заключается в том, что эти принципы актуальны для всех государственных институтов, включая исполнительную власть, органы законодательной власти, правоохранительные органы, судебные органы и государственные корпорации.

⁵ See Henry Sardaryan, E. Zavyalova, and T. Krotova, *Implementation of the Principles of Effective Governance for Sustainable Development in Countries of the Former Soviet Union* (forthcoming).

Исследование подтверждает то, о чем неоднократно говорил Комитет: и принципы, и Повестка дня на период до 2030 года в целом должны осуществляться с учетом культурных и географических особенностей стран. Для стран Южного Кавказа, например, приоритетной могла бы стать реализация принципов инклюзивности и эффективности, в то время как страны Центральной Азии могли бы сосредоточиться на принципах инклюзивности и подотчетности.

46. Полученные к настоящему времени результаты оценки осуществления 11 принципов свидетельствуют о том, что их применение является необходимым условием для эффективного осуществления всех целей в области устойчивого развития и что они содействуют выполнению задач в рамках целей 16 и 17, которые являются важнейшими факторами, способствующими достижению других целей в области развития. Кроме того, 11 принципов ориентируют страны на применение подхода, предусматривающего участие всех институтов государственной власти и всего общества в осуществлении Повестки дня на период до 2030 года.

VI. Основные идеи для возможного включения в заявление министров на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию 2021 года

47. Основные идеи, высказанные Комитетом в связи с тематическим обзором в рамках политического форума высокого уровня по устойчивому развитию 2020 года, в значительной степени сохраняют свою актуальность, и ниже приводятся обновленные основные идеи для политического форума высокого уровня по устойчивому развитию 2021 года.

48. Ввиду пандемии COVID-19 возросла необходимость в согласованных действиях правительств на национальном и международном уровнях, глобальном сотрудничестве под знаменем мира, деэскалации насилия и содействии развитию в соответствии с принципом верховенства права и принципом «никого не оставлять без внимания». Экономические потрясения в результате пандемии COVID-19 привели к еще большему усилению уязвимости стран, затронутых конфликтом или преодолевающих последствия конфликта, что ослабило их способность продвигаться вперед в решении большинства задач в рамках целей в области устойчивого развития. Сохранение мира, обеспечение безопасности и урегулирование конфликтов по-прежнему имеют решающее значение в создании благоприятных условий и обстановки для достижения этих целей. Поэтому в странах, затронутых конфликтом или преодолевающих последствия конфликта, необходимо удвоить усилия в рамках партнерства в целях развития, с тем чтобы оправиться от разрушительных последствий пандемии и вернуться на путь восстановления. Уделение особого внимания партнерским связям в целях развития должно идти в этих странах рука об руку с постконфликтным восстановлением и развитием, а также с усилиями по созданию структур, обеспечивающих устойчивость процесса достижения мира и безопасности.

49. Для эффективного реагирования на пандемию COVID-19 необходимо ускорить проведение административных и управленческих реформ во всех странах в целях укрепления потенциала правительств по решению краткосрочных и долгосрочных задач и повышения их устойчивости к экономическим, социальным и экологическим потрясениям. Первоначальные меры реагирования на пандемию показали, что правительства могут и должны играть активную руководящую роль, преодолевая существовавшую в прошлом тенденцию подмены государственных учреждений частными. Правительства по всему миру трансформируются, с тем чтобы быть готовыми к будущему, в котором они смогут

осуществлять руководство на основе совместных усилий в рамках подхода, предусматривающего участие всех институтов государственной власти и всего общества.

50. Реализация принципа «никого не оставлять без внимания» зависит от того, насколько целенаправленно принимаются меры в целях решения проблемы изоляции с помощью проведения на практике инклюзивной политики, в рамках которой системно удовлетворяются соответствующие потребности всех слоев общества.

51. Для удовлетворения потребностей тех, кто остался без внимания, в том числе женщин, совершенно необходимо добиваться их участия в процессах принятия решений и выполнения ими руководящих функций. Поощрение модели инклюзивного управления позволяет вовлекать в этот процесс все заинтересованные стороны, а также обеспечивать руководящую роль женщин на районном, региональном и национальном уровнях, где планы, стратегии и программы предусматривают всесторонний подход как в руководстве восстановительными работами после будущих чрезвычайных ситуаций, так и в решении проблемы неравенства.

52. Мировое сообщество и отдельные национальные правительства должны системно работать над устранением более глубоких причин нищеты и изоляции не с помощью паллиативных мер, а с помощью политики в области институционального строительства и развития, ориентированной на долгосрочную перспективу.

53. Применение 11 принципов эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития может способствовать решению задач в рамках целей 16 и 17, что чрезвычайно важно для достижения других целей в области устойчивого развития. Эти принципы непосредственно затрагивают достижение целей 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 16 и 17 и могут служить ориентиром для стран в их усилиях по выработке подходов, предусматривающих участие всех органов государственной власти и всего общества в реализации Повестки дня на период до 2030 года, и привести к серьезным структурным и системным изменениям в лучшую сторону.

54. «Бункерное мышление» продолжает препятствовать целостному осуществлению целей в области устойчивого развития и мешать действиям, направленным на то, чтобы никто не был забыт. Для преодоления такого узкого подхода требуется лидерство сверху и изменение организационной культуры; это также является предварительным условием для выполнения задачи 17.14 целей в области устойчивого развития, касающейся более последовательной политики по обеспечению устойчивого развития. Странам рекомендуется начать использовать инструмент самооценки согласованности политики в области устойчивого развития, связанный с показателем 17.14.1 уровня II, который был согласован в 2020 году Межучрежденческой и экспертной группой по показателям достижения целей в области устойчивого развития.

55. Обеспечение эффективности государственного управления и руководства должно стать одним из элементов национальных и субнациональных стратегических направлений политики по осуществлению Повестки дня на период до 2030 года. Подразделения, отвечающие за государственное управление и руководство, зачастую еще не являются частью усилий в рамках реализации Повестки дня на период до 2030 года, однако они являются необходимыми партнерами в деле создания надлежащих институциональных механизмов и обеспечения того, чтобы компетенции и навыки рабочей силы были направлены на обеспечение всестороннего учета целей в области устойчивого развития.

56. Огромный потенциал устойчивых государственных закупок до сих пор используется в недостаточной степени. Направляя покупательную способность органов государственного управления для ориентации продукции и услуг на устойчивое развитие, правительства тем самым могут показать пример и стимулировать рынки устойчивой продукции. На государственные закупки приходится в среднем от 13 до 20 процентов ВВП. Создание правовых условий для устойчивых государственных закупок и извлечение уроков из опыта стран, которые являются первопроходцами в этом, способствует достижению многих целей в области устойчивого развития.

57. Пандемия COVID-19 оказала негативное воздействие на национальную экономику стран, сведя на нет достижения десятилетий роста и развития. В некоторых странах последствия пандемии вызвали рецессию. Последовавшие за этим макроэкономические ограничения значительно ухудшили возможности правительств по созданию действенных, эффективных и жизнеспособных учреждений. В этом контексте глобальные и страновые усилия по восстановлению после пандемии должны быть сосредоточены на восстановлении макроэкономической стабильности. Такая стабильность обеспечит правительствам необходимые ресурсы для гарантирования устойчивого развития в период восстановления.

58. Центры управления по-прежнему играют важнейшую роль в определении приоритетов политики на страновом уровне как в отношении национальных целей в области развития, так и целей в области устойчивого развития. С учетом комплексного характера большинства национальных целей в области развития, целей в области устойчивого развития и нынешних усилий по восстановлению в период после COVID-19 необходимо постоянно информировать центральные органы правительства и взаимодействовать с ними по вопросам, касающимся важнейшей роли установления политических приоритетов в достижении результатов в области развития. Такое взаимодействие повышает шансы на то, что высшие государственные директивные органы будут уделять первоочередное внимание инклюзивности, эффективности и жизнестойкости институтов в качестве основы деятельности по восстановлению после COVID-19 и обеспечению долгосрочного устойчивого развития.
