Организация Объединенных Наций E/C.16/2022/2

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
18 January 2022
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению
Двадцать первая сессия
4–8 апреля 2022 года
Пункт 3 предварительной повестки дня*
Связанные с государственным управлением аспекты темы сессии Экономического и Социального Совета 2022 года и политического форума высокого уровня по устойчивому развитию 2022 года

Преобразование учреждений и государственного управления для создания более благоприятных условий на пути к 2030 году

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь настоящим препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, который подготовили члены Комитета Луис Мелеман и Джеральдин Фрейзер-Молекети; содействие им оказывали Марта Акоста, Ямини Айяр, Рольф Альтер, Огюстен Фосу, Пол Джексон, Айгуль Кошербаева, Рональд Мендоса, Ламия Мубайед Биссат, Пак Сун Э, Карлос Сантисо, Генри Сардарян, Дэвид Сенгех, Шерифа Шериф, Лань Сюэ и Наджат Заррук.

* E/C.16/2022/1.

Просьба отправить на вторичную переработку

Преобразование учреждений и государственного управления для создания более благоприятных условий на пути к 2030 году

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 2022 года и углубленного обзора хода достижения целей 4, 5, 14, 15 и 17 в области устойчивого развития. Тема настоящего документа соотносится с темой форума Экономического и Социального Совета 2022 года, которая сформулирована следующим образом: «Восстановление после пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) по принципу «лучше, чем было» с одновременным продвижением вперед по пути реализации в полном объеме Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года».

В документе описываются достигнутые успехи, извлеченные уроки, вызванные пандемией COVID-19 проблемы и ее влияние на достижение целей 4, 5, 14 и 15 и на реализацию подхода «никого не обойти вниманием» применительно к государственному регулированию и управлению, а также содержатся размышления о проблемах государственного строительства. Авторы полагают, что создание сильных и эффективных государственных учреждений имеет решающее значение для достижения целей в области устойчивого развития и построения будущего на более совершенной основе после пандемии. Этот процесс должен подкрепляться инвестированием средств в развитие кадровых ресурсов государственного сектора, с тем чтобы привить им компетенции и ценности, соответствующие масштабу предстоящих задач. Оказание развивающимся странам поддержки в повышении устойчивости и гибкости их государственных учреждений, социальной и физической инфраструктуры и экономики не только в условиях COVID-19, но и в случае любых возможных потрясений в будущем имеет решающее значение и отвечает интересам всех стран. Поэтому глобальное сотрудничество и солидарность имеют исключительно важное значение, и все страны должны работать сообща, чтобы побороть вирус и обеспечить справедливое распределение вакцин, а также гарантировать при этом, что никто — и ни одна страна — не будет обойден вниманием.

В заключение авторы приводят ряд рекомендаций и основных идей для возможного включения в заявление министров на политическом форуме высокого уровня 2022 года.

I. Введение

1. За последние 70 лет население мира выросло в три раза, однако по-прежнему не решены такие серьезные проблемы, как болезни, голод, неравенство, утрата биоразнообразия и изменение климата. Все еще не закончившаяся пандемия унесла жизни миллионов людей, нанесла невиданной силы удар по людям и экономике и потребовала предпринимать усилия по восстановлению, которые часто носят неравномерный и несправедливый характер и не в достаточной степени ориентированы на обеспечение устойчивого развития. Пандемия грозит свести на нет достигнутые за десятилетия успехи в области развития, препятствует насущно необходимому переходу к более экологичной, более инклюзивной экономике и тормозит или делает невозможным прогресс в достижении целей в области устойчивого развития[1].

2. Пандемия еще сильнее подчеркивает критическое значение государственного управления как бастиона демократии и ценностей, ориентированных на человека, — сферы, которая способствует действиям и может содействовать устойчивому восстановлению после пандемии и достижению целей в области устойчивого развития. В условиях, когда общество восстанавливается или строит будущее на более совершенной основе, необходимо вновь признать значение государственного управления как науки и системы ценностей, направленных на общие интересы и служение людям.

3. Важнейшая роль государственного управления и регулирования заключается в определении «правил игры», необходимых для функционирования общества и экономики, через законодательство, регулирование и распределение ценных ресурсов и льгот, с тем чтобы надлежащие услуги предоставлялись сообразно потребностям людей и целевых групп и чтобы правительства и организации были подотчетны.

4. Пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) подчеркнула важнейшую роль государственных учреждений в предоставлении основных государственных услуг тем, кто более всего в них нуждается. Слабые черты учреждений, существовавшие до пандемии, в период кризиса стали более типичными и заметными, при этом слишком часто обойдены вниманием женщины и уязвимые группы. Необходимы действенные, обладающие знаниями и гибкие учреждения, которые принимают и применяют подходы, предусматривающие участие всех органов государственной власти и всего общества, и которые вовлекают в работу все уровни управления и всех соответствующих заинтересованных сторон и действуют при этом согласованно и слаженно. Существенное значение имеют стратегические альянсы и совместные усилия, охватывающие все слои общества, включая молодежь, и способствующие их вовлечению и участию.

5. Очевидна значимость эффективных учреждений (особенно таких, которые способствуют большей инклюзивности, эффективному государственному управлению, доверию к государственному сектору и социальной сплоченности) для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и определенных в ней целей в области устойчивого развития, поскольку по прошествии пяти лет после ее принятия вопросы государственного управления по-прежнему остаются на переднем плане[2]. По мере того, как страны рассматривают различные политические подходы, создают институциональные механизмы, разрабатывают инструменты и распределяют ресурсы, в

[1] *The Sustainable Development Goals Report 2021* (United Nations publication, 2021).

[2] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *World Public Sector Report 2021* (United Nations publication, 2021).

противовес акцентированию внимания на потребностях и проблемах небольшого, но влиятельного слоя элиты общества будет приобретать первостепенное значение учет потребностей большинства людей. Маргинализация, дискриминация, неравенство и отчуждение отдельных групп населения остаются критическими рисками в системах государственного управления.

6. Государственное регулирование охватывает эффективные государственные услуги, социальную защиту, инклюзивность и обеспечение равных возможностей для всех. Пандемия подтвердила, что многие годы, на протяжении которых внимание было сосредоточено на эффективности, а не на результативности, во многих странах подорвали способность систем государственного регулирования предоставлять необходимые услуги. В условиях политики реагирования на кризис эффективные государственные услуги также служат составными элементами для формирования социальной сплоченности и доверия, которые так важны для более эффективного реагирования на пандемию. При реагировании на пандемию COVID-19 и в ходе восстановления после нее, а также при достижении целей в области устойчивого развития страны должны принимать во внимание все эти аспекты без какой-либо избирательности.

7. Достижение целей в области устойчивого развития — это многоаспектная, многоуровневая задача, решением которой занимается большое число субъектов. Разработанные Комитетом экспертом по государственному управлению 11 принципов эффективного государственного управления в интересах устойчивого развития оказываются хорошим источником руководящих указаний и вдохновения для стран, и их применение следует и дальше поощрять.

8. Комитет сосредотачивает свое внимание на основных составляющих целей 16 и 17, уделяя при этом особое внимание междисциплинарному характеру всех целей. Поэтому анализ и рекомендации, связанные с этими двумя целями, касающимися государственного управления и создающими благоприятные условия, представлены в настоящем документе не по отдельности, а в комплексе.

II. Влияние пандемии COVID-19 на достижение целей в области устойчивого развития, рассматриваемых в рамках обзора в 2022 году, в свете государственного управления и регулирования

A. Создание эффективных учреждений для обеспечения качественного образования

9. Даже до пандемии COVID-19 во всем мире наблюдалось отставание в достижении целевых показателей по чтению и математике, а показатели посещаемости школ и завершения школьного образования во многих частях мира оставались недостаточно высокими. Доступ к образованию в некоторых регионах затрудняется высоким уровнем бедности, вооруженными конфликтами и, в некоторых случаях, проявлениями экстремизма, гендерным неравенством и другими проблемами, что приводит к увеличению числа детей, не посещающих школу. Достижение цели 4 будет зависеть, среди прочего, от наличия эффективных учреждений, способствующих получению высококачественного образования, что на практике подразумевает развитие соответствующих навыков, обеспечение гендерного паритета и предоставление подходящей школьной инфраструктуры, оборудования, учебных материалов и ресурсов, стипендий и учителей.

10. Хотя прогресс в сфере образования в целом и до пандемии COVID-19 был уже слишком медленным, чтобы достичь к 2030 году цели 4, в некоторых регионах все же удалось добиться прогресса в обеспечении всеобщего начального образования. Так, в странах Африки к югу от Сахары охват школьным образованием увеличился с 52 процентов в 1990 году до 78 процентов в 2012 году[3]. Вместе с тем в этом регионе число детей, не посещающих школу, больше, чем в любом другом регионе мира.

11. Пандемия COVID-19 стала для систем высшего образования во всем мире испытанием на прочность и из-за «цифрового разрыва» создала серьезные трудности в плане обеспечения справедливого доступа к образованию для всех, особенно в развивающихся странах. Вынудив многие страны перейти на дистанционное обучение, она стала испытанием на прочность для систем образования. Однако дистанционное обучение стало возможным не во всех странах из-за отсутствия цифровых средств связи, неравного доступа к платформам электронного обучения и ограниченного использования или отсутствия цифровых устройств в домохозяйствах с низким уровнем дохода. В результате кризис послужил одним из основных факторов увеличения неравенства в сфере образования, что представляет собой серьезный откат назад и один из основных рисков увеличения разрыва в сфере образования.

12. Пандемия COVID-19 заставила школы и университеты пересмотреть свои представления о предоставлении доступа всем студентам и о том, что никто не должен быть обойден вниманием. Университеты в Африке отреагировали на глобальную проблему, создав пункты тестирования и лечения COVID-19, а также наладив на местах производство средств индивидуальной защиты и средств искусственной вентиляции легких. Также были отмечены совместные усилия высших учебных заведений по всему континенту, которые сотрудничали с местными телекоммуникационными компаниями, чтобы способствовать переходу к онлайн-обучению. Кроме того, развивались партнерские отношения, призванные содействовать привлечению помощи со стороны гражданского общества, предпринимателей и местного населения.

13. В Латинской Америке лишь 25 процентов бедных домохозяйств имеют подключение к Интернету и мобильные устройства, а 44 процента школ не подключены к сети Интернет. В общей сложности 32 миллиона детей в возрасте от 5 до 12 лет (или 46 процентов) не могут перейти на электронное обучение. Некоторые страны, например Боливия, были вынуждены приостановить школьное обучение из-за невозможности поддерживать его в онлайн-режиме.

14. Одним из показателей качества образования является охват средним и высшим профессиональным образованием. Данные (в разбивке по полу) о зачислении в высшие учебные заведения в странах Африки к югу от Сахары свидетельствуют о том, что в период с 2016 по 2020 год количество зачисленных в образовательные учреждения женщин всегда было несколько ниже количества зачисленных мужчин. Сопоставление данных об охвате средним и высшим профессиональным образованием в странах Африки к югу от Сахары с данными других регионов мира показывает, что в странах Африки к югу от Сахары в такие учебные заведения принимается существенно меньшее число как мужчин, так и женщин.

[3] Lerato Mogoatlhe, “What does universal quality education really mean for sub-Saharan Africa?”, Global Citizen, 4 March 2020.

15. Значительные успехи в том, что касается предоставления образования, были достигнуты в Южной Африке, в том числе благодаря законодательству о бесплатном начальном образовании для беднейших 40 процентов населения[4]. Несмотря на эти усилия по сокращению неравенства в сфере образования, качество образования по-прежнему сильно разнится, и считается, что школьная система фактически состоит из двух по-разному функционирующих подсистем, что отражает исторически сложившееся разделение в школьном образовании между белыми детьми и детьми других цветов кожи[5].

16. Несмотря на затянувшийся экономический кризис, имеющий далеко идущие последствия, система образования в Зимбабве остается одной из лучших в Африке. После обретения независимости в 1980 году в стране было введено бесплатное обязательное начальное и среднее образование. Однако в настоящее время школы не получают достаточного государственного финансирования, а экономическая ситуация, сложившаяся за последнее десятилетие, ограничивает возможности некоторых зимбабвийцев отправлять своих детей в школу. Еще одну серьезную проблему для системы образования представляет собой низкий моральный дух учителей, причиной которого является низкая заработная плата[6].

17. В Кении правительство стало проводить политику бесплатного начального образования, в результате чего в 2003 году по всей стране существенно возросло число учащихся. В рейтинге Всемирного банка Кения в 2018 году заняла первое место по результатам обучения среди всех стран Африки[7]. В 2007 году правительство запустило программу «Перспективы развития Кении на период до 2030 года», цель которой состоит в обеспечении конкурентоспособного на мировом уровне высококачественного образования для устойчивого развития к 2030 году. Для повышения качества образования в Кении была реализована глобальная инициатива под названием «Школы, отвечающие интересам детей»[8]. Несмотря на эти усилия, общие условия обучения и результаты обучения детей в Кении остаются неудовлетворительными[9].

18. В Азии подход «школы, отвечающие интересам детей» применяется в нескольких странах, включая Афганистан, Бангладеш, Бутан, Индию, Мальдивские Острова, Непал, Пакистан и Шри-Ланку.

19. По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития, система образования Сингапура считается лучшей в мире. В Шри-Ланке отмечается самый высокий уровень грамотности среди молодежи стран Южной Азии: 98,7 процента. Политика правительства страны заключается в том, чтобы обеспечивать бесплатное образование на разных уровнях, начиная начальной школой и заканчивая первым уровнем университетского образования. В числе существующих фундаментальных проблем отмечаются недостаточный доступ к высококачественному образованию, нехватка подготовленных учителей и государственного финансирования сферы образования.

---

[4] Consortium for Research on Educational Access, Transitions and Equity, “Educational access in South Africa”, Country Policy Brief (March 2008).

[5] Brahm Fleisch, *Primary Education in Crisis: Why South African Schoolchildren Underachieve in Reading and Mathematics* (Cape Town, Juta & Company, 2008).

[6] См. URL: https://www.zw.undp.org/content/zimbabwe/en/home/post-2015/mdgoverview/overview/mdg2.html.

[7] Kat Pattillo, “How Kenya became the strongest education system in Africa: 10 little-known moments that shaped history – from Kikuyu boycotts to Alliance, the Airlifts, Mau and M-Pesa”, EdWell, 6 August 2020.

[8] United Nations Children's Fund (UNICEF), *Child-Friendly Schools Manual* (New York, 2009).

[9] Australian Council for Educational Research Centre for Global Education Monitoring, “Uwezo: Monitoring children’s competencies in East Africa”, Assessment Series No. 7 (November 2014).

20. В Бангладеш все граждане должны получить 10-летнее обязательное образование. Начальное и среднее образование финансируется государством, и обучение в государственных школах бесплатное. Стране удалось достичь практически всеобщего охвата начальным образованием: школу посещают около 98 процентов детей младшего школьного возраста. Вместе с тем качество образования в Бангладеш остается низким. Серьезные барьеры при получении доступа к образованию по-прежнему сохраняются для маргинализированных и отверженных детей, для которых наиболее характерными являются низкие результаты обучения и высокие показатели отсева как на начальном, так и на среднем уровнях.

21. С 2007 года Индия добилась значительного прогресса в сфере образования, и общий коэффициент охвата детей начальной школой составляет более 95 процентов. Однако исследования показали, что доступ к школьному обучению не означает получение качественного образования. Кроме того, Индия оказалась в числе стран мира, где из-за пандемии школы оставались закрыты на протяжении наиболее длительных периодов времени, которые иногда достигают свыше 600 дней, что влечет существенные последствия для образования и обучения. Более того, в значительной части Индии нет доступа к онлайн-обучению. В ходе недавнего обследования более 1400 домохозяйств, находящихся в тяжелых условиях, было выявлено, что доступ к онлайн-обучению имеют учащиеся лишь в восьми процентах сельских домохозяйств и в 24 процентах городских домохозяйств. Восполнение этих вызванных пандемией пробелов в обучении и укрепление школьной системы для решения долгосрочных проблем будет крайне сложной задачей. Ее решение означает переориентацию показателей эффективности работы с затрачиваемых школой ресурсов на конечные результаты и бóльшую децентрализацию в управлении школами, необходимую для того, чтобы учителя и руководство школ имели больше возможностей, чтобы обеспечить функционирование школ и одновременно с этим удовлетворить их потребности.

B. Создание эффективных учреждений для достижения гендерного равенства

22. Гендерное неравенство, насилие и дискриминация в отношении женщин по-прежнему остаются серьезными проблемами, а изменение климата и стихийные бедствия, равно как и конфликты, миграция и войны, продолжают оказывать непропорционально сильное воздействие на женщин и детей.

23. Конфликты часто усугубляют гендерное неравенство и насилие в отношении женщин. Бедность также является фактором риска, связанным с гендерным насилием, которое часто пересекается с гендерным неравенством и усиливает его. Для решения этой проблемы обеспечиваются возможности микрофинансирования и внедряются другие подходы по расширению экономических возможностей. Непосредственно связанной с пандемией COVID-19 формой насилия, о которой сообщают наиболее часто, является стремительно усиливающееся сексуальное и гендерное насилие, часто совершаемое в период изоляции.

24. Усилия по достижению цели 5 (обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек) благодаря всестороннему учету гендерной проблематики приносит меньше результатов, чем ожидалось. Одной из основных причин является слабость учреждений в странах с ограниченными возможностями для обеспечения такого всестороннего учета.

25. Успехи во всестороннем учете гендерной проблематики отслеживаются, среди прочего, через показатель уровня участия мужчин и женщин в составе рабочей силы, который демонстрирует наличие во всем мире существенного неравенства, что свидетельствует об институциональных недостатках в

обеспечении такого всестороннего учета[10]. Несмотря на проведение политики, направленной на преодоление гендерного неравенства во всем мире, показатели участия женщин в составе рабочей силы в период с 2015 по 2021 год неизменно ниже показателей участия мужчин.

26. Хотя Африка демонстрирует в целом хорошие показатели гендерного равенства в сфере труда, а уровень участия женщин в составе рабочей силы выше, чем в среднем по миру, большинство африканских женщин заняты в неформальном секторе и не могут попасть на более высокооплачиваемую, престижную работу и на руководящие должности[11]. Несмотря на то, что Африка добилась значительного прогресса в том, что касается участия женщин в формировании политики, этому континенту еще предстоит достичь 50-процентного целевого показателя гендерного паритета, как это предусмотрено в целях в области устойчивого развития[12].

27. Самый высокий показатель гендерного паритета зафиксирован в Южной Африке: он составляет 0,76[13]. В Конституции страны закреплено право на равенство, равную защиту закона и равное пользование им, а также на отсутствие дискриминации. В национальном плане развития страны на период до 2030 года, утвержденном в 2012 году, отмечается, что сильнее всего от неравенства, бедности и безработицы страдают женщины. В 2014 году для содействия гендерному равенству посредством надзора, пропаганды, мониторинга и оценки был учрежден новый Департамент по делам женщин[14].

28. Несмотря на то, что Ботсвана продолжает прилагать усилия для достижения гендерного равенства, существуют трудности, которые ограничивают прогресс; к ним относятся культурные установки, которые увековечивают гендерное насилие, недостаточное представительство женщин в процессе принятия решений, бедность в домохозяйствах, возглавляемых женщинами, и законы, которые отдают предпочтение мужчинам перед женщинами (например, законы о наследовании). В 2012 году на уровне местного самоуправления женщины занимали 20,6 процента руководящих должностей, а в четырех политических партиях — 30,6 процента таких должностей[15].

29. Хотя в Зимбабве на рынке труда и в государственных учреждениях занято больше женщин, чем прежде, в некоторых регионах все еще существует значительное неравенство, а женщинам систематически отказывают в праве на труд/в тех же трудовых правах, которыми обладают мужчины. Неоплачиваемая работа по уходу и домашний труд, выполняемый в основном женщинами, и дискриминация в отношении женщин на государственной службе остаются огромными барьерами. Если мужчинам за работу платят один доллар, то женщины за эту же работу получают 77 центов. В 2018 году женщины составляли лишь 24 процента от общего числа депутатов национального парламента[16].

---

[10] Оценки Международной организации труда, 2020 год.

[11] McKinsey Global Institute, *The Power of Parity: Advancing Women's Equality in Africa* (McKinsey & Company, November 2019).

[12] Hanan Morsy, "Mainstreaming gender in African policymaking: ensuring no voice is unheard", African Development Bank Group, 24 November 2019.

[13] McKinsey Global Institute, *The Power of Parity*.

[14] United Nations Development Programme (UNDP) South Africa, "Gender equality and women empowerment" (n.d.). URL: https://www.za.undp.org/content/south_africa/en/home/operations/projects/womens_empowerment/gender-equality-and-women-empowerment--.html.

[15] UNDP Botswana, "Mainstreaming gender in policies in Botswana" (n.d.). URL: https://www.bw.undp.org/content/botswana/en/home/operations/projects/democratic_governance/mainstreaming-gender-in-policies-in-botswana.html.

[16] UNDP Zimbabwe, "Sustainable development that leaves no one behind" (n.d.). URL: https://www.zw.undp.org/content/zimbabwe/en/home/sustainable-development.html.

30. В Кении новая Конституция 2010 года предусматривает, что лица одного пола не могут занимать более двух третей мест в Национальном собрании. В 2020 году доля женщин составляла 21,8 процента, что свидетельствует о заметном улучшении по сравнению с предыдущим составом парламента, но это меньше ожидаемой одной трети представителей[17].

31. В Латинской Америке не все женщины пользуются достижениями в области гендерного равенства. Исследование Всемирного банка показало, что в 2010 году заработная плата женщин составляла 71 процент от заработной платы мужчин. Женщины африканского происхождения и женщины из коренных народов по-прежнему ущемляются в правах.

32. В Бразилии разрыв между мужчинами и женщинами в их участии в составе рабочей силы за последнее десятилетие сократился незначительно, и женщины по-прежнему заняты в секторах с более низкими темпами роста и более низкой заработной платой и по-прежнему имеют ограниченное представительство в политической жизни[18].

33. Индекс гендерного неравенства позволяет оценивать гендерное неравенство в трех сферах: репродуктивное здоровье, расширение прав и возможностей и экономическая активность. В 2019 году индекс гендерного неравенства в Мексике составлял 0,322, что позволило ей занять 71 место среди 162 стран[19]. В целом, на долю женщин приходилось 48,4 процента депутатских мест в парламенте. Показатель участия женщин на рынке труда составил 44,2 процента по сравнению с показателем в 78,5 процента для мужчин.

34. В Марокко в 2020 году 90,5 процента девочек в возрасте от 15 до 17 лет в городских районах и 39,2 процента девочек этой возрастной группы в сельской местности были охвачены школьным образованием, тогда как в 2000 году эти показатели составляли, соответственно, 56,3 процента и 6,1 процента. Женщины занимают более 30 процентов руководящих и директивных должностей в парламенте, правительстве и местных органах власти.

C. Создание эффективных учреждений для защиты морских экосистем и экосистем суши с увязкой с действиями по борьбе с изменением климата

35. Масштабы климатического кризиса в целом не уменьшаются, и экосистемы по-прежнему находятся под угрозой из-за деятельности человека, что приводит к увеличению выбросов CO_2, потере с угрожающей скоростью биоразнообразия и среды обитания, загрязнению и деградации, что имеет серьезные последствия для выживания и благополучия человека[20]. Прогресс в том, что касается действий по борьбе с изменением климата (цель 13) и защите и сохранению морских экосистем и экосистем суши (цели 14 и 15) недостаточен, а в

[17] Statista, “Proportion of seats held by women in the national parliament of Kenya from 2000 to 2020”, database. Available at https://www.statista.com/statistics/1248316/proportion-of-seats-held-by-women-in-kenya-national-parliament (accessed on 21 January 2022).

[18] World Bank, “What does it mean to be a woman in Brazil? The answer will surprise you”, 8 March 2017.

[19] UNDP, “The next frontier: human development and the anthropocene”, briefing note for countries on the *Human Development Report 2020*: Mexico (2020).

[20] *The Sustainable Development Goals Report 2021*.

некоторых случаях и в некоторых регионах отмечается откат назад или стагнация[21].

36. Особенно страдают страны, находящиеся в особой ситуации, такие как наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства, а также население прибрежных районов. Так, сокращение биоразнообразия и природных ресурсов негативно сказывается на их источниках доходах и продовольственной безопасности.

37. Именно поэтому сейчас — решающий момент для эффективных учреждений и политиков, проводящих смелые реформы. Особую озабоченность вызывает то, что большинство показателей достижения цели 13, касающейся действий в области климата, и цели 16, касающейся эффективных учреждений, относятся к уровню II системы показателей достижения целей в области устойчивого развития, что означает, что страны не предоставляют соответствующие данные на регулярной основе. Значимые количественные показатели, учитывающие сложности оценки экосистем, еще предстоит разработать. Недостаточное финансирование также остается одним из основных препятствий для перехода к более эффективному хозяйствованию. Некоторые из институциональных проблем могут быть решены, если стратегическим образом определить в качестве приоритетов механизмы согласованности политики, которые могут позволить обмениваться знаниями, содействовать развитию партнерских связей и мобилизации новых средств. Это потребует наращивания потенциала в государственном секторе и обеспечения того, чтобы системные механизмы составляющих, необходимых для мониторинга и действий, были взаимосвязаны и функционировали с достаточной скоростью и эффективностью.

III. Оценка ситуации в отношении следования принципу «никого не обойти вниманием» в условиях пандемии COVID-19 и для осуществления Повестки дня на период до 2030 года

A. Никого не обойти вниманием

38. Пандемия COVID-19 заметно замедлила прогресс в достижении целей в области устойчивого развития, которые направлены на создание лучшего и более надежного будущего для всех к 2030 году. Для того чтобы мир смог оправиться и восстановиться после пандемии COVID-19 на более совершенной основе, никто (и ни одна страна) не должен быть обойден вниманием при принятии глобальных мер. Необходимо принять срочные меры для предотвращения дальнейшего увеличения существующего неравенства, в том числе между богатыми странами, которые имеют широкий доступ к вакцинам, диагностике и лечению, и более бедными странами, которые все еще испытывают трудности с вакцинацией медицинских работников, оказывающих первую помощь.

39. Инклюзивность, стремление никого (и ни одну страну) не обойти вниманием и недискриминация — это ключевые принципы эффективного управления, сформулированные Комитетом и одобренные Экономическим и Социальным Советом в 2018 году. В некоторых странах, например, в Южной Африке, стремление никого не обойти вниманием имеет под собой правовую основу.

[21] Независимая группа специалистов, назначенная Генеральным секретарем, *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development* (New York, United Nations, 2019).

40. Для восстановления на более совершенной основе после COVID-19 важно, чтобы страны создавали эффективные учреждения, способные обеспечить достижение целей в области устойчивого развития, например путем проведения политики, способствующей более равномерному распределению доходов и доступу к государственным услугам, развитию сектора здравоохранения и обеспечению гендерного равенства, а также созданию условий для высококачественного образования. Пандемия COVID-19 спровоцировала, например, резкий рост уровня безработицы, который непропорционально сильно отразился на семьях с низким доходом, после чего стали раздаваться призывы к созданию систем социальной защиты, способных адаптироваться к меняющимся условиям. Пандемия продемонстрировала важность создания универсальных систем социальной защиты для всех членов общества.

41. Пандемия также побудила некоторые правительства создавать инновационные механизмы управления, включая механизмы мониторинга мер реагирования на COVID-19. Механизм мониторинга, используемый Египтом, представляет собой информационную панель, на которой отражены усилия страны по реагированию и восстановлению. Вместе с тем пандемия выявила также дисбаланс в том, как страны могут реагировать и сотрудничать в целях смягчения угрозы пандемии; причем оказалось, что те, кто и так уже был в большей степени уязвим, наиболее подвержены риску остаться без внимания. Наблюдаются огромные различия в способности стран принимать правильные пакеты политических мер для смягчения воздействия пандемии на общество и для защиты работников, в том числе путем сокращения отставания в приобретении необходимых навыков, стимулирования создания рабочих мест и предоставления безработным возможности быстрее найти новую работу. Для этого требуется по-новому обратить внимание на людей, их благополучие и возможности посредством регионального и международного сотрудничества[22].

42. Появление новых штаммов («дельта» и «омикрон») как в развитых, так и в развивающихся странах, и связанные с этим ограничения или запреты на поездки вызвали дальнейшие сбои в экономической деятельности, на что отреагировали котировки акций и рынки труда, и это еще больше затруднило восстановление после пандемии. Пандемия меняет структуру рынков труда, и экономика в разных странах приспосабливается к новой реальности, какой бы она ни оказалась.

43. Воздействие на развивающие страны оказалось существенно сильнее, особенно если запреты или ограничения на поездки вводились развитыми странами, что иногда рассматривается как избирательная или предвзятая практика в отношении развивающихся стран. Хотя ограничения на поездки могут быть хорошим средством для замедления распространения новых штаммов вируса, они не должны быть избирательными и не должны выходить за рамки медицинских параметров и включать экономические и политические аспекты. Чтобы побороть вирус, его необходимо уничтожить во всем мире. Иными словами, контроль за распространением вируса (и его новых штаммов) и более эффективное направление развития пандемии в экономически интегрированных юрисдикциях можно рассматривать как глобальное общественное благо, создание которого определяется самым слабым звеном с учетом того, что даже на страны с хорошими результатами будут влиять страны, прогресс в которых остается недостаточным и которые обойдены вниманием.

[22] Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, “Combating COVID-19 and ensuring no one is left behind”, 12 July 2021.

44. Борьба с пандемией COVID-19 требует беспрецедентного сотрудничества и взаимодействия между правительствами и гражданами и во всех сферах деятельности правительств и общества, что необходимо для обеспечения социального дистанцирования и принятия других мер регулирования[23]. Необходимость скоординированного реагирования и решения проблем должна рассматриваться вне индивидуального контекста. Необходимо переориентировать мероприятия и отвлечь фокус внимания от глобального развития, применительно к которому границы между развитыми и развивающимися странами становятся все более размытыми[24]. Поэтому для преодоления этого кризиса крайне важен не узко контекстуальный, а комплексный подход к стратегиям реагирования и восстановления.

45. Пандемия и последующее появление новых штаммов как в развитых, так и в развивающихся странах, сопровождающееся неравенством в получении доступа к вакцинам, указывает на то, что необходимо более эффективное государственное управление в борьбе с вирусом и в предоставлении и распределении вакцин. В Африке из-за отсутствия доступа к вакцинам и по другим причинам наблюдается низкий и недостаточный уровень вакцинации. В апреле 2021 года вакцинацию прошли менее 2 процентов населения Африки. Для сравнения, более 40 процентов населения Соединенных Штатов Америки и более 20 процентов населения Европы получили хотя бы одну дозу вакцины. Такая разница в показателях усиливает необходимость наращивания сотрудничества между странами, совместной работы по восстановлению после пандемии на более совершенной основе с одновременным продвижением вперед по пути реализации в полном объеме Повестки дня на период до 2030 года. Равный доступ к вакцинам является примером идеальной общемировой стратегии, позволяющей в наибольшей степени активизировать совместные усилия по выполнению обещания никого не обойти вниманием.

46. Вызванный COVID-19 кризис ускорил цифровую трансформацию работы правительств, что оказалось крайне важным для дальнейшего предоставления основных услуг и обеспечения доступа к ним. Этот кризис также повысил риск увеличения цифрового разрыва между странами и внутри стран, а также связанные с этим риски цифровой изоляции уязвимых групп населения. Применение принципа «никого не обойти вниманием» в цифровую эпоху означает обеспечение инклюзивного, приемлемого и справедливого перехода к цифровым технологиям. Доверие к правительству в цифровую эпоху предполагает процессы цифровой трансформации, ориентированные на людей и отражающие реалии общества, особенно в развивающихся странах, а также решение некоторых наиболее острых проблем государственных учреждений, в особенности проблемы коррупции. Для этого также потребуется закрепление цифровых прав, связанных с ответственным и этичным использованием прорывных технологий для улучшения жизни людей.

47. Необходимо наращивать инвестиции в здравоохранение, образование и другие основные общественные услуги. В условиях растущего неравенства и увеличивающегося государственного долга странам придется искать инновационные подходы для получения достаточного объема ресурсов. В таких условиях важно найти правильный баланс между обеспечением безопасности здоровья населения и сохранением и поддержанием экономической активности.

[23] World Bank, “Governance and institutions COVID-19 response resources” (n.d.).

[24] Rory Horner, “Towards a new paradigm of global development? Beyond the limits of international development”, *Progress in Human Geography,* vol. 44, No. 3 (19 March 2019).

B. Размышления о проблемах государственного строительства

48. Цель 16 направлена на содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях. Это стремление должно быть подкреплено построением устойчивых государств. Государственное строительство — это чрезвычайно трудный и долгий процесс, который становится еще более сложным в период огромного спроса на государственные услуги, например во время пандемии и/или стихийного бедствия. Не все государства одинаковы или кажутся одинаковыми. Одним из основных факторов возможного успеха, достижение которого сопряжено с определенными трудностями, является принятие во внимание имеющихся на национальном уровне политической воли и структур, культуры и традиций, таких как коллегиальное принятие решений с участием общественных и религиозных лидеров.

49. Государственное регулирование и управление государственными учреждениями являются более сложными и проблематичными в странах, затронутых конфликтами, с учетом того, что в большинстве из них существуют слабые системы государственного управления, неэффективные или частично сформированные учреждения и оспариваемый суверенитет или насильственный конфликт, а также отмечается недоверие к правительствам, которые слишком часто неспособны предоставить качественные услуги, особенно услуги в сфере образования и здравоохранения, которые для населения любой страны являются одними из самых важных государственных услуг.

50. Государственное регулирование и управление подтвердили свое исключительное значение в регулировании конфликтов и насилия, в том числе во время пандемии COVID-19. Однако некоторые правительства пользуются пандемией для создания все более репрессивных учреждений безопасности, которые подвергают население, особенно маргинализированные группы, риску насилия.

51. Следующие элементы представляются в целом важными для оказания помощи в деле создания сильных государств: разработка общей последовательной стратегии и целей, которые не меняются с течением времени; правильная оценка периода времени, который требуется для формирования учреждений; необходимость избегать того, чтобы придавать приоритетное значение краткосрочным программам, предполагающим значительные расходы, что может привести к росту коррупции и снижению эффективности; создание стимулов для борьбы с коррупцией; создание устойчивых учреждений; соблюдение правил и методов работы; понимание политической обстановки на местах; обеспечение мира и безопасности.

52. Важный урок заключается в том, что основная часть ресурсов должна быть направлена на развитие, а не на вооружения, участие в конфликтах или на военные расходы. Для того чтобы учреждения функционировали должным образом, в обществе в целом требуются фундаментальные изменения, которые необходимо производить, четко определив порядок доступа к государственной власти и полномочиям, а также порядок распределения ресурсов. Государство должно быть устойчивым и не слишком зависеть от других государств, а это требует надежного планирования преемственности и назначения квалифицированных руководителей. Формирование устойчивой налоговой базы также имеет крайне важное значение для поддержания государственных учреждений. С учетом того, что внезапные перебои в предоставлении помощи и финансовых трансфертов могут иметь катастрофические последствия для экономики страны, важно,

чтобы международная финансовая поддержка была надежной в течение длительного периода времени.

53. Наконец, пандемия COVID-19 ускорила цифровизацию государственного управления, которая будет развиваться и влиять на государственное строительство в будущем.

IV. Рекомендации относительно создания эффективных учреждений для восстановления после пандемии COVID-19 на более совершенной основе

Соблюдение принципа «никого не обойти вниманием»

54. Как уже отмечалось, борьба с пандемией COVID-19 требует масштабного сотрудничества правительств и граждан из всех слоев общества, в том числе в вопросах создания эффективных учреждений здравоохранения. Когда какие-то страны обойдены вниманием, они становятся слабыми звеньями в борьбе с COVID-19. Странам необходимо работать сообща, чтобы остановить пандемию и добиться восстановления на более совершенной основе, обеспечивая при этом, чтобы никто не был обойден вниманием. Политика борьбы с COVID-19 не должна быть дискриминационной или несправедливой, а должна обеспечивать региональное и глобальное сотрудничество и солидарность и способствовать справедливому распределению вакцин. Необходимо срочно устранить огромные различия в том, что касается способности стран бороться с пандемией и проводить вакцинацию. Это также может помочь смягчить потрясения на фондовом, финансовом и трудовом рынках.

Создание эффективных учреждений для обеспечения качественного образования

55. Важно, чтобы страны создавали эффективные учреждения, способные обеспечить высококачественное образование. Достичь этого можно с помощью эффективного управления учебными заведениями, принятия на себя ведущей роли и подотчетности, а также с помощью систем управления, способных сосредоточиться на результатах обучения и контролировать их. Другие меры включают привлечение местного населения к управлению учебными заведениями, укрепление отношений со всеми заинтересованными сторонами и их поддержку, а также создание структур, позволяющих учреждениям предоставлять возможности для взаимодействия и расширения прав и возможностей учащихся и их родителей. Государство должно обеспечить для этих учреждений предсказуемые и достаточные бюджетные ассигнования. Первостепенное значение имеют содействие использованию технологического оборудования, такого как планшетные компьютеры и интерактивные доски, для лучшего взаимодействия ученика и учителя, улучшение условий и расширение возможностей учителей, а также повышение их квалификации. Кроме того, можно использовать программы, снижающие стоимость обучения или предоставляющие стимулы для посещения школы. Модель школы, отвечающей интересам детей, должна получить более широкое распространение.

56. Образование играет центральную роль в смягчении последствий изменения климата и адаптации к ним, а также в рациональном использовании природных ресурсов. Сокращение отходов и загрязнения, повторное использование материалов и использование экологически безопасных продуктов и услуг необходимо ускорить путем расширения соответствующего образования на всех уровнях и в различных областях — от экологии до гражданских действий, — с

одновременной адаптацией их к потребностям девочек и женщин (особенно в развивающихся странах), которые играют главную роль в сборе природных ресурсов, включая воду, в заготовке дров, ведении мелкого сельского хозяйства для домашнего потребления и использования.

Создание эффективных учреждений для достижения гендерного равенства

57. Необходимо и далее способствовать всестороннему учету гендерной проблематики, что предполагает включение гендерных аспектов в процессы подготовки, разработки, реализации, мониторинга и оценки нормативных правил, регулятивных мер и программ расходов в целях содействия равенству женщин и мужчин и борьбы с дискриминацией[25]. Это может привести к повышению уровня благополучия и созданию более социально справедливого и устойчивого общества. Основными элементами, которые необходимо учитывать, являются надлежащая подготовка, достаточный объем ресурсов, вовлечение заинтересованных сторон, получение знаний и опыт и знания, касающиеся гендерных вопросов.

58. Для повышения подотчетности по гендерным вопросам необходимы национальная политика и законодательство, закрепленные на институциональном и корпоративном уровнях. Необходимы политическое обязательство и правовая база для оптимального формулирования более качественной политики, создания более эффективно функционирующих учреждений и более эффективных процессов; это необходимо для того, чтобы проводимая политика в большей степени соотносилась с потребностями граждан всех полов[26]. Учреждениям необходимо приложить усилия для расширения равноправного участия граждан всех полов на всех уровнях принятия решений, что должно обеспечить равные возможности, признание и статус, а также справедливое распределение результатов развития. Обучение по гендерным вопросам должно быть непрерывным, актуальным и ориентированным на конкретную функциональную деятельность.

59. Навыки, отношение и поведение поставщиков услуг должны быть сообразны потребностям и правам женщин. При принятии решений учреждениям необходимо использовать данные, дезагрегированные по полу, чтобы благодаря имеющейся информации обеспечивать лучшее понимание проблем или ситуаций и выявлять и устранять гендерное неравенство и различия в отношении к представителям разных полов.

Создание эффективных учреждений для охраны экосистем и поддержки действий по борьбе с изменением климата

60. Для сохранения экосистем и природных ресурсов, а также для поддержки действий по борьбе с изменением климата необходимо будет создавать эффективные учреждения. Новые количественные показатели и показатели, позволяющие отслеживать масштабы природного капитала, необходимы для оценки тенденций и критических точек для целенаправленного вмешательства.

61. Важное значение, в том числе для мониторинга и сбора данных, будут иметь образование и расширение прав и возможностей местного населения, особенно женщин, равно как и усилия по восстановлению и улучшению экологических условий. Составляющие, касающиеся условий на местах, должны включаться в учебные программы на всех уровнях для повышения осведомленности о таких проблемах, как изменение климата и утрата биоразнообразия, а также

[25] European Institute for Gender Equality, “What is gender mainstreaming?” (n.d.). URL: https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming.

[26] Ibid.

для разработки мер, которые могут повысить уровень сохранения, рационального использования и жизнестойкости, в том числе путем расширения возможностей местного населения адаптироваться и внедрять инновации для обеспечения своего благополучия.

62. Многосторонние партнерства с участием всех заинтересованных сторон будут иметь решающее значение для защиты и восстановления морских экосистем и экосистем суши, решения проблемы загрязнения и регулирования использования ресурсов. Необходимо стимулировать устойчивые партнерства, в которых могут использоваться новые модели финансирования, новые подходы к оценке экосистем (для привлечения финансирования частично от частного сектора) и новые решения, такие как использование природной инфраструктуры для устранения загрязнения, восстановления экологических условий и защиты от природных угроз. Новые подходы к оценке природного капитала могут стать основой для финансирования и создания партнерств для внедрения устойчивых решений.

63. Наиболее подходящее время для действий по борьбе с изменением климата, а также ряд обязательств стран и частного сектора должны быть использованы для содействия заключению коллективных соглашений, которые позволяют привлечь к этому делу больше участников, и для активизации усилий мирового сообщества, направленных на обеспечение для развивающихся стран финансирования деятельности по борьбе с изменением климата и передачи им технологий, с тем чтобы помочь им активизировать свои усилия.

Содействие более эффективному использованию цифровых технологий для оказания поддержки в достижении рассматриваемых целей в области устойчивого развития

64. Цифровая трансформация встроена в более широкие политические, общественные и экономические процессы и обсуждается в рамках этих процессов[27]. Бизнес-модели, основанные на извлечении данных, концентрация власти в руках небольшого числа людей и вирусоподобное распространение недостоверной информации и дезинформации — все это определяющие черты нынешнего этапа цифровой трансформации. Цифровые инструменты дают как частным субъектам, так и правительствам невиданные прежде возможности проникать в повседневную жизнь людей, в том числе получать доступ к информации об их здоровье и образовании и к информации, касающейся других сфер. Цифровая трансформация способна принести как огромные долгосрочные выгоды, так и вызвать существенные сбои в самых разных областях. Одним из таких примеров является быстрое внедрение цифровых инструментов в сфере образования во всем мире, наблюдаемое с начала вспышки COVID-19. Совершенствование институциональной структуры может способствовать более эффективному использованию цифровых технологий в поддержку достижения рассматриваемых целей.

[27] Ilona Kickbusch and others, “The *Lancet* and *Financial Times* Commission on governing health futures 2030: growing up in a digital world”, 24 October 2021.

V. Рекомендации политического характера, обязательства и меры в области сотрудничества для содействия устойчивому, жизнестойкому и инклюзивному восстановлению после пандемии с одновременным продвижением вперед по пути реализации в полном объеме Повестки дня на период до 2030 года

65. Лозунг «восстановление по принципу „лучше, чем было“» следует интерпретировать как «построение будущего на более совершенной основе», что может быть достигнуто, в частности, путем повышения устойчивости государственных учреждений, с тем чтобы они могли лучше справляться с социальными потрясениями в будущем. Это подразумевает применение методов прогнозирования, таких как планирование сценариев, наблюдение за развитием ситуации и визуализация. Европейский союз способствует повышению жизнестойкости и стратегическому прогнозированию, например путем проведения оценки воздействия нормативно-правовых актов и предоставления 27 государствам-членам займов и субсидий на сумму более 700 млрд евро для инвестирования в «зеленые» и цифровые преобразования, при этом целевые показатели согласованы следующим образом: 37 процентов на проекты, связанные с климатом, и 20 процентов на проекты по цифровизации. Европейский союз также выделил средства на обеспечение справедливого перехода.

66. Было продемонстрировано, что цифровая инфраструктура и инструменты играют чрезвычайно важную роль в борьбе с пандемией и будут по-прежнему необходимы, в том числе для поддержки достижения целей к 2030 году. Цифровизация может сделать работу правительств гораздо более эффективной, она позволяет быстрее предоставлять государственные услуги и обеспечивать более всеохватное взаимодействие с гражданами. Социальные сети стали основным источником новостей и информации не только для молодежи, но и для большинства людей. Они невероятно ускоряют процесс распространения важной информации, но в то же время могут служить платформами для фальшивых новостей и теорий, направленных на подрыв доверия к демократическим институтам и их стабильности. Таким образом, у них есть потенциал для поддержки учреждений и государственного управления в осуществлении Повестки дня на период до 2030 года, но также и для их подрыва, в то время как их собственная подотчетность имеет ограниченный характер или ее вовсе не существует[28]. Возможно, что в поисках компромисса между обеспечением свободы общения и ограничением распространения вредной информации пришло время усилить глобальное сотрудничество против злоупотребления социальными сетями.

67. В проводимых на глобальном уровне обсуждениях того, каким будет будущее правительств в цифровую эпоху, центральное место занимают более широкие этические проблемы, связанные с новыми технологиями и их ответственным использованием в государственном секторе, в его интересах и им самим. Укрепление доверия в цифровую эпоху имеет множество аспектов, включая доверие к способности правительств предоставлять услуги, которые являются экономически эффективными; доверие к способности учреждений обеспечить предоставление этих услуг всеохватным и справедливым образом, особенно предоставление их тем, кто более всего в них нуждается; и доверие к демократии для снижения рисков дезинформации и поляризации. В этом отношении

[28] Yaël Eisenstat, “How to hold social media accountable for undermining democracy”, *Harvard Business Review*, 11 January 2021; and Lisa Schirch, ed., *Social Media Impacts on Conflict and Democracy: The Techtonic Shift* (London, Routledge, 2021).

Организация Объединенных Наций является важнейшей площадкой для решения центральных вопросов, в том числе путем содействия ориентированному на человека развитию искусственного интеллекта, соблюдению прав человека и обеспечению того, чтобы никто не остался «за бортом» цифрового перехода. Принятие первой глобальной Рекомендации об этических аспектах искусственного интеллекта является важным шагом на пути к регулированию в цифровую эпоху[29].

68. «Построение будущего на более совершенной и прочной основе» — это тоже хороший слоган для тех сфер социальной и экономической жизни, которые не претерпели коренных изменений в результате воздействия пандемии COVID-19 и разворачивающегося климатического кризиса. Однако задачи, средства, методы работы и рабочая сила в государственном секторе коренным образом изменились, причем в одних странах изменения оказались более существенными, чем в других. К отличительным особенностям «новой реальности» относятся новые сильные стороны, упоминаемые в пунктах ниже, а также связанные с ними слабые стороны, которые необходимо устранить.

69. Во-первых, отмечается повторное признание важнейшей роли государственных учреждений в создании ценностей, возвращение слова «служба» в понятие «общественная служба в интересах устойчивого развития» и обеспечение транспарентности и эффективности регулирующих органов, необходимой для функционирования рынков и верховенства права. Однако все это должно сопровождаться поддержанием партнерских связей с гражданским обществом, предпринимателями, частным сектором, академическими и научными кругами.

70. Во-вторых, практический опыт и извлечение уроков из ошибок прошлого в том, что касается кризисного управления, — это активы эффективного государственного регулирования. Кризисы не постоянны, и кризисное управление должно иметь свои границы. Правительствам следует без колебаний переходить от режима кризисного государственного управления к нормальному режиму государственного управления как можно скорее, сохраняя при этом дополнительные новые возможности для быстрого обратного перехода к режиму кризисного управления при возникновении нового кризиса. Это испытание для ответственного политического руководства, поскольку управление в период кризиса сопряжено с особыми полномочиями, которые не должны выходить за рамки разумного и которыми нельзя злоупотреблять.

71. В-третьих, кризис вынудил многих государственных служащих работать на дому, и в дальнейшем они могут работать в совмещенном режиме. Это дает им бóльшую гибкость и позволяет экономить время на дорогу. Однако необходимо найти баланс между работой на дому и личным присутствием в государственных учреждениях, чтобы служить всем людям честно, прозрачно и под независимым надзором. Эта реальность должна охватывать государственных служащих в секторах здравоохранения и образования, которые в условиях меняющегося рынка труда и рабочей среды непосредственно взаимодействуют с гражданами.

72. В-четвертых, гражданские служащие сталкиваются с новыми проблемами, связанными с управлением кризисами, всесторонним учетом целей в области устойчивого развития и проведением в жизнь политики в области изменения климата. Необходимо способствовать формированию нового мышления и поведения в государственных учреждениях, с тем чтобы лучше подготовиться к связанным с этим сложностям и неопределенностям[30]. И компетенции, и ценности

[29] Принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО в ноябре 2021 года.

[30] Рекомендуемые методы работы можно найти в публикации United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Changing Mindsets to Realize the 2030 Agenda for Sustainable*

должны соотноситься с нынешними и будущими требованиями на всех уровнях управления.

73. Необходимо устранять долгосрочные причины, лежащие в основе конфликтов и отчуждения, включая легитимность государства, злоупотребление властью, неравенство и бедность. Правительства и многосторонние учреждения могут осуществлять долгосрочные изменения в области политики, которые необходимы в подходах к развитию в целях содействия обеспечению инклюзивности.

74. Пандемия COVID-19 — это не только медицинский, гуманитарный и социально-экономический кризис; это кризис управления, проверяющий жизнестойкость систем и институтов государственного управления. Отсутствие долгосрочных механизмов подотчетности и надзора при реагировании на кризис и восстановлении значительно повышает риск коррупции. Важно включить транспарентность, подотчетность и борьбу с коррупцией в приоритетные составляющие как мер реагирования, так и процесса восстановления. Целью должно быть укрепление механизмов государственного управления, содействие социальной подотчетности и повышению роли гражданского общества, а также использование преимуществ технологий и инноваций для повышения уровня транспарентности и открытости. Кроме того, необходимо повысить потенциал центров управления в том, что касается стратегического планирования и координации, необходимых для управления работой правительства.

75. Компетентное государственное регулирование, государственное управление и институты необходимы для координации рациональной политики. При слабых государственных учреждениях или структурах государственный сектор остается подвержен внешнему давлению, включая коррупцию и репрессивное поведение режимов, стремящихся укрепить собственную власть, что вредит эффективному и всеохватному государственному управлению.

76. Эффективная работа по достижению рассматриваемых целей в области устойчивого развития на национальном и субнациональном уровнях требует наличия государственных учреждений, способных эффективно работать и учитывать конкретные условия на местах, и государственного управления с механизмами отслеживания прогресса, в том числе с использованием значимых показателей. Существующий набор официальных показателей для оценки достижения целей в области устойчивого развития может быть улучшен. С учетом того, что до 2030 года остается совсем немного времени, и, возможно, недостаточно времени для разработки новых официальных показателей, страны могут использовать вспомогательные показатели, дополняющие набор согласованных на глобальном уровне показателей достижения целей в области устойчивого развития. Хотя у национальных статистических служб иногда недостаточно статистических сведений или они полагаются на качественные оценки, некоторые из таких служб считают, что использование имеющихся статистических сведений ведет к более сбалансированному мониторингу и может также помочь ускорить формирование официальных показателей достижения целей.

77. Могут существовать проблемы недоверия и вопросы относительно легитимности некоторых правительств. Технические навыки государственных служащих являются необходимым, но недостаточным условием для формирования доверия. Доверие также формируется благодаря предоставлению ясной и проверенной информации наряду с другими действиями, такими как доведение до населения фактических данных о вакцинации.

Development: How to Promote New Mindsets and Behaviors in Public Institutions to Implement the Sustainable Development Goals (United Nations publication, 2021).

78. Расширение сетей местного самоуправления и партнерских связей сообществ местного населения может способствовать укреплению доверия и позволить правительствам и сообществам сообща восстанавливаться после пандемии COVID-19. С начала пандемии Ассоциация породненных городов и местных органов управления провела ряд мероприятий с участием различных заинтересованных сторон в целях повышения осведомленности и освещения передового опыта, в том числе в Африке, где местные и региональные органы власти находятся на переднем крае борьбы с пандемией и преодоления ее последствий.

79. Пандемия и другие недавние кризисы ясно показали, что различные уровни власти не могут обеспечить необходимые услуги и защиту граждан, если они работают изолированно. Например, в таких странах, как Индия, сильное субнациональное управление, особенно на местном уровне, сыграло важную роль в обеспечении того, чтобы связанные со здравоохранением меры реагирования на COVID-19 в конечном счете дошли до пациентов. Штаты с сильными местными органами власти, такие как Керала, гораздо лучше реагировали на COVID-19, чем штаты, где местные органы власти не имели финансово-бюджетных и административных полномочий. После COVID-19 многие критически важные проблемы, которые миру предстоит решить, потребуют активного участия местных органов власти, которые нуждаются в улучшении межправительственной координации и сотрудничества. Для этого требуется создать новые федеральные учреждения, обеспечивающие институционализированное пространство для координации и сотрудничества между уровнями власти. В рамках кризисного управления многие страны создали специальные многоуровневые комитеты или другие формы сотрудничества между национальным правительством и субнациональными органами власти. В регионах, где действуют наднациональные правила или соглашения, региональный уровень является частью многоуровневой системы управления. Эти новые институциональные механизмы оперативного и эффективного сотрудничества не следует полностью упразднять после кризиса; их нужно по крайней мере сохранить в режиме ожидания в состоянии готовности к повторному использованию в случае необходимости, что повысит институциональную устойчивость правительств и общества в целом.

80. Международное сотрудничество мультиплицирует усилия отдельных стран по борьбе с пандемией COVID-19 и восстановлению после нее и является не только полезным, но и необходимым. Важно противостоять этой общей угрозе, а также способствовать и содействовать инклюзивному и устойчивому восстановлению. Пандемия показала необходимость всеохватной многосторонности — сотрудничества, коллективных действий и общих принципов — при уважении как различий между людьми, так и их общих ценностей. Пандемия также выявила новые уязвимые места в многостороннем регулировании и необходимость нахождения баланса между национальными интересами, глобальными потребностями и проблемами внутри стран, связанными с субнациональной координацией и обсуждением на федеральном уровне. В 2020 году страны быстро закрыли свои границы, возможно, впервые в современной истории. В настоящее время перед глобальными и многосторонними учреждениями возникли новые серьезные проблемы, наиболее ярко проявляющиеся в связи с вопросом о справедливом доступе к вакцинам, которые, как представляется, являются единственным способом борьбы с COVID-19 и важность которых была подтверждена после появления нового штамма «омикрон».

VI. Основные идеи для включения в заявление министров на политическом форуме высокого уровня 2022 года

Создание сильных и эффективных государственных учреждений имеет решающее значение для достижения целей в области устойчивого развития и построения после пандемии COVID-19 будущего на более совершенной основе

81. Восстановление после пандемии COVID-19 по принципу «лучше, чем было» с одновременным продвижением вперед по пути реализации в полном объеме Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года на всех уровнях: глобальном, региональном, национальном и субнациональном. Для этого необходимы политическая воля, изменение менталитета, решимость, осведомленность и знания. Насущно необходимо эффективное сотрудничество между всеми странами, в том числе в области обмена данными и информацией, в сфере цифровизации, распространения вакцин, образования и обучения.

Оказание развивающимся странам содействия в повышении устойчивости и гибкости их государственных учреждений, социальной и физической инфраструктуры и экономики не только в условиях COVID-19, но и в случае любых возможных потрясений в будущем имеет исключительно важное значение и отвечает интересам всех стран

82. Ни одна из целей институционального строительства в поддержку достижения целей в области устойчивого развития не может быть достигнута без сдерживания, по крайней мере в краткосрочной перспективе, пандемии COVID-19 и без улучшения бедственного положения малоимущих людей в разных странах. Начиная с сегодняшнего дня необходимы меры, которые направлены на восстановление и которые предполагают обращение фокуса внимания на возобновление и восстановление экономической деятельности на устойчивой основе. Такие меры будут включать оказание помощи развивающимся странам в их дальнейших усилиях по достижению целей в области устойчивого развития, по реагированию на пандемию COVID-19 и восстановлению после нее, в том числе путем регулирования уровня задолженности, восстановления экономики и, в особенности, улучшения состояния сектора здравоохранения. Окончание глобальной пандемии возможно только при оказании поддержки самым слабым странами и в том случае, если никто не будет обойден вниманием.

Инвестиции в развитие кадровых ресурсов государственного сектора необходимы для получения ими компетенций и принятия ценностей, соответствующих масштабу предстоящих задач

83. Для преодоления текущей пандемии и будущих проблем необходимо более эффективное кризисное управление, а также развитие компетенций, способствующих достижению целей в области устойчивого развития. Государственные служащие должны приобретать такие компетенции и ценности, а для этого требуется, в частности, повышать технические навыки, необходимые для проведения в жизнь политики в области изменения климата. Осведомленность о целях в области устойчивого развития, критической важности сотрудничества для обеспечения согласованности политики и роли руководства является одним из основных элементов обучения существующих сотрудников и найма нового квалифицированного персонала. Цифровизацию следует рассматривать как полезный инструмент, который, чтобы действительно служить людям, должен включать в себя такие понятия, как инклюзивность, устойчивость, этика и гуманность. При таком понимании цифровизация государственного сектора требует

ресурсов, талантливых сотрудников и инфраструктуры. Необходимо выявлять, учитывать и отслеживать глобальные потребности и приоритеты, не забывая при этом, что в мире не имеют связи более 3 миллиардов человек, в том числе большинство жителей Африки.

Глобальное сотрудничество и солидарность имеют исключительно важное значение, и всем странам следует работать сообща, чтобы побороть вирус и обеспечить справедливое распределение вакцин и гарантировать при этом, что никто — и ни одна страна — не будет обойден вниманием

84. Глобальное сотрудничество должно охватывать все страны и включать обмен данными и информацией, а также предусматривать справедливое распределение вакцин. Кроме того, трансграничный характер COVID-19 подразумевает, что краткосрочные усилия какой-либо одной страны без учета мер или их отсутствия в других странах могут не соответствовать долгосрочным интересам этой страны. В этой связи для налаживания эффективного сотрудничества необходимы действенный мониторинг и координация со стороны многосторонних организаций.