



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
1 February 2024
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению

Двадцать третья сессия

Нью-Йорк, 15–19 апреля 2024 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

Институциональные аспекты темы сессии

**Экономического и Социального Совета 2024 года и
политического форума высокого уровня по устойчивому
развитию 2024 года**

**Новые идеи в области управления для достижения
целей в области устойчивого развития и искоренения
нищеты**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь настоящим препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членами Комитета Лунсом Мелеманом, Джеральдин Фрейзер-Молекети и Рольфом Альтером в сотрудничестве с коллегами по Комитету Линдой Билмес, Августином Фосу, Юраем Немецом, Катариной Отт, Алкетой Песи и Наджат Заррук.

* E/C.16/2024/1.



Новые идеи в области управления для достижения целей в области устойчивого развития и искоренения нищеты

Резюме

В настоящем докладе авторы подробно рассматривают ключевые области управления и институционального строительства, в которых действительно реализуются новые устойчивые, жизнеспособные и инновационные решения для достижения целей в области устойчивого развития (ЦУР), и приводят примеры конкретных действий, политики и мер, которые наиболее срочно необходимы для искоренения бедности и активизации осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В нем также излагается воздействие множественных кризисов на реализацию ЦУР с институциональной точки зрения; это воздействие будет подробно рассмотрено на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию 2024 года. В заключение приводятся рекомендации и пять ключевых тезисов, которые могут быть рассмотрены для включения в декларацию министров по итогам форума.

I. Справочная информация

1. Необходимы новые способы повышения эффективности реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, искоренения нищеты и голода и преодоления множественных кризисов. Эффективные, подотчетные и инклюзивные институты в сочетании с надлежащими механизмами управления должны обеспечивать устойчивые, жизнеспособные, инновационные и ориентированные на граждан решения.
2. Вопрос о качестве государственного администрирования и управления сейчас как никогда остро стоит на политической повестке дня. Между странами растет консенсус относительно того, что устойчивое развитие может быть достигнуто только с помощью многовекторного подхода, который будет включать в себя приверженность целям в области устойчивого развития, их приоритизацию и планирование их реализации; бюджетные ассигнования на эти цели; компетентный и квалифицированный кадровый состав государственного сектора; эффективные, подотчетные и инклюзивные институты на всех уровнях; и широкое участие и партнерство со всеми заинтересованными сторонами. Эта так называемая пентаграмма действий (см. рисунок I), а также эффективная коммуникация со стороны правительств могут способствовать укреплению взаимного доверия и подтверждению общих устремлений.
3. Делая главным предметом общественных дискуссий стратегические цели и пренебрегая институциональными реформами, которые требуются для их реализации, многие правительства рискуют не успеть принять нужные меры. Крупные государственные инвестиции могут оказаться неэффективны, если институты, которые должны обеспечивать результативность, подотчетность и инклюзивность, не привержены реализации целей в области устойчивого развития и не готовы или не способны выполнить соответствующие обещания.
4. Давление накладывающихся друг на друга кризисов, с которыми сталкиваются общества, включая пандемию коронавирусного заболевания (COVID-19), последствия изменения климата, инфляцию, отсутствие продовольственной безопасности, конфликты, растущее неравенство между странами и внутри них и замедление экономического роста, вынуждает правительства во всем мире продолжать работать в кризисном режиме управления в ущерб реализации целей в области устойчивого развития. Чрезвычайные меры, как правило, отодвигают реализацию этих целей на второй план, усиливая конкуренцию между стратегическими приоритетами, которая еще больше усиливается из-за возросшей бюджетной нагрузки во многих странах. Потребности в финансовых ресурсах для борьбы с множественными одновременными кризисами быстро растут, а бюджетное пространство в большинстве стран сужается.
5. Ожидая уменьшения бюджетных возможностей, многие правительства сокращают государственные инвестиции, особенно в областях, связанных с реализацией целей в области устойчивого развития. Кризисы, которые свели на нет годы прогресса в достижении этих целей, взаимосвязаны и обостряют друг друга, но их взаимосвязи можно обратить в возможности¹, в том числе в условиях текущих конфликтов. Это напрямую связано с прогрессом в достижении цели 16 (мир, правосудие и эффективные институты).

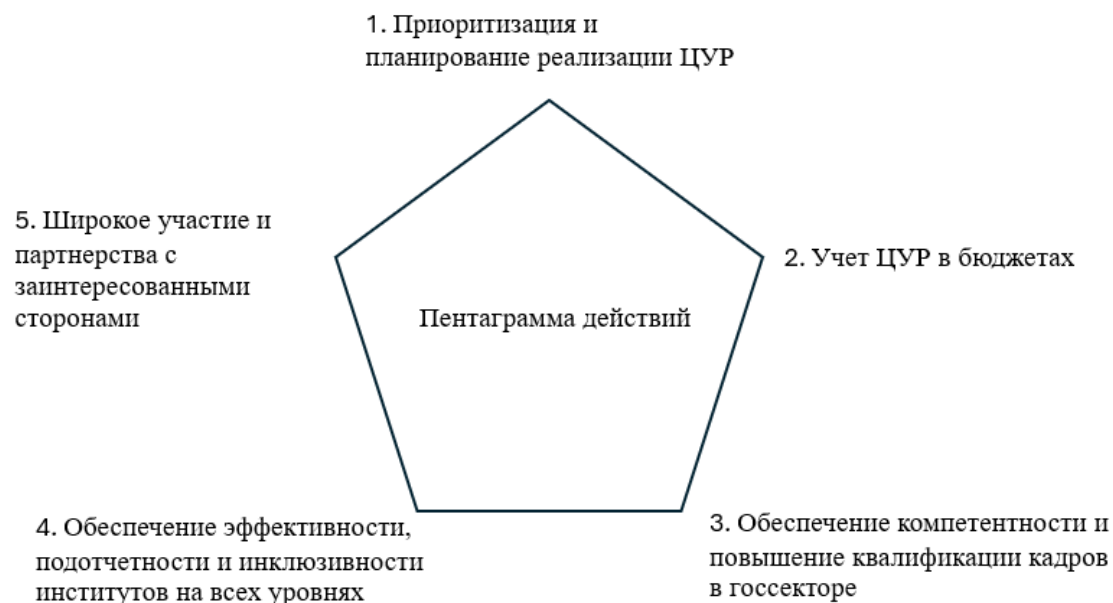
¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “Global Sustainable Report 2023: key messages”, 2023.

6. Кроме того, многосторонний мировой порядок институционализированной глобализации, основанный на правилах, похоже, приходит в упадок, поскольку возникают новые геополитические конфигурации, а порожаемые этим опасения насчет национальной экономической зависимости и обрыва глобальных цепочек поставок вынуждают правительства отдавать предпочтение мерам обеспечения национальной безопасности и суверенитета. Определенную роль играют также демографические изменения. Например, в 2021 году совокупное население Бразилии, Российской Федерации, Индии, Китая и Южной Африки составляло 3,24 миллиарда человек — более 40 процентов населения планеты², а совокупная стоимость их валового внутреннего продукта (ВВП) по паритету покупательной способности с 2000 года значительно выросла³.

7. Поскольку нет никаких признаков того, что вышеупомянутые тенденции в ближайшее время ослабнут, для достижения целей в области устойчивого развития и искоренения нищеты требуются не только системные инновации в областях сбора данных, наращивания потенциала, мониторинга и оценки. Для того чтобы видение и устремления, заложенные в Повестку дня на период до 2030 года, были воплощены в жизнь, необходимо внедрять новые подходы в управлении.

Рисунок I

Пентаграмма действий для повышения эффективности осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года



² Aaron O'Neill, "Total population of the BRICS countries from 2000 to 2028", Statista, 29 November 2023.

³ Statista, "GDP in purchasing power parity of the BRICS and G7 countries from 2000 to 2023", 1 November 2023.

II. Срочно необходимые преобразовательные меры по искоренению нищеты и повышению эффективности осуществления Повестки дня на период до 2030 года

A. Закрепление целей в области устойчивого развития в общественном дискурсе, чтобы задать стратегические рамки на будущее

8. Первым действием должно стать закрепление целей в области устойчивого развития в общественном дискурсе в качестве политических рамок на будущее, которые будут служить для правительств ориентиром, чтобы вести общество и экономику путем решения проблем, возникающих в условиях глобальных сдвигов. Подтверждение обязательств мировыми лидерами на Саммите по целям в области устойчивого развития 2023 года дало столь необходимый импульс для укрепления взаимосвязи между этими целями и национальными планами развития и более глубокого осознания обществом необходимости мобилизации людских и финансовых ресурсов для их осуществления. Кроме того, учитывая сложный характер нынешнего поликризиса, особо актуальным вопросом на будущих дебатах о политике, которые будут проходить на национальном и субнациональном уровнях, должно стать управление рисками, направленное на обеспечение готовности к бедствиям и смягчение их последствий, а также на повышение устойчивости к ним.

9. Создание политического форума высокого уровня по устойчивому развитию и увеличение числа его стран-участниц можно считать значительным признанием на глобальном уровне уникальной важности целей в области устойчивого развития. К июлю 2023 года 189 государств-членов представили как минимум один добровольный национальный обзор, в том числе 108 стран — по два обзора, 14 стран — по три, а 2 страны — по четыре. По данным Доклада о мировом государственном секторе за 2021 год, к концу 2020 года ЦУР в национальные стратегии устойчивого развития включили 16 из 24 рассмотренных в докладе стран⁴. Вместе с тем, хотя многие страны предприняли шаги по обеспечению соответствия своих национальных планов и стратегий развития целям в области устойчивого развития, анализ планов шести стран Африки и Азии показывает, что интеграция целей на национальном уровне по большей части ограничивалась картированием и отчетностью, и остается неясным, смогут ли эти планы в полной мере отразить трансформационный потенциал ЦУР⁵.

10. Принятие целей в области устойчивого развития в качестве общих стратегических рамок на будущее не должно ограничиваться академическими кругами, консультантами и специалистами в конкретных дисциплинах: тогда осведомленность о них будет повышена настолько, что политики увидят актуальность и ощутимую пользу ЦУР для национальных задач в области развития. Для этого ЦУР следует включить в работу национальных казначейств, с тем чтобы министры финансов рассматривали обязательства по достижению ЦУР как

⁴ *World Public Sector Report 2021: National institutional arrangements for implementation of the Sustainable Development Goals – a five-year stocktaking* (United Nations publication, 2021), fig. 1.1.

⁵ Tarek Katramiz and Mahesti Okitasari, *Accelerating 2030 Agenda integration: aligning national development plans with the Sustainable Development Goals*, United Nations University policy brief No. 25 (Tokyo, United Nations University Institute for the Advanced Study of Sustainability, 2021).

часть руководящих принципов, на основе которых реализуются бюджетные процессы, а не как дополнительное требование к отчетности.

11. Еще один способ повысить осведомленность о ЦУР в государственных структурах, включая закрепление их в нормативных документах и менталитете, — сделать устойчивое государственное управление одним из приоритетов правительства. Что касается климатических действий, то обеспечение устойчивого государственного управления может, например, стать главным направлением работы по поощрению и обеспечению сокращения углеродных выбросов, усилению охраны окружающей среды и содействию рациональному использованию природных ресурсов. Решительные действия органов государственного управления могут побудить отдельных людей, организации и предприятия вносить свой вклад⁶. То, что некоторые страны уже внедряют «зеленое» государственное управление, является важным шагом вперед⁷. Под «зеленым» здесь подразумевается такое государственное управление, при котором в принятии решений систематически учитываются экологические и климатические проблемы и способы их устранения наряду с социальными и экономическими параметрами.

В. Продвижение устойчивости через национальные бюджеты для повышения доверия населения

12. Несмотря на разнообразие и растущую доступность данных для измерения прогресса в достижении ЦУР, необходимо сделать еще больше, чтобы показать рядовым гражданам и избирателям выгоды от достижения этих целей как на индивидуальном, так и общественном уровне. Акцент на ЦУР как на выгодах для общества, вероятно, позволит улучшить понимание и повысить интерес среди граждан, а также укрепит легитимность усилий политических лидеров по продвижению реализации ЦУР.

13. Важными рычагами реализации ЦУР как глобальной дорожной карты государственной политики являются бюджетирование и управление финансами. Призыв к созданию эффективных институтов для успешной реализации ЦУР в равной степени относится и к функциям управления расходами и доходами. Это требует усиления среднесрочной ориентации бюджетов, более систематического выявления и устранения фискальных рисков, включая накопление достаточных резервов; улучшения контроля за расходами; обеспечения того, чтобы возможности местных органов власти соответствовали их обязанностям и чтобы этим органам предоставлялись достаточные финансовые ресурсы; более активной мобилизации внутренних доходов и цифровизации управления государственными финансами.

14. В нынешних условиях повышенной бюджетной нагрузки, когда растут дефициты и процентные выплаты, в большинстве стран реформа бюджетно-налоговой системы зависит от изменений в общей системе управления на трех уровнях. На политическом уровне руководство страны должно взять на себя или подтвердить четкие обязательства по реализации ЦУР в качестве всеобъемлющей рамочной стратегии на будущее, а в части доходов и расходов не ограничиваться только антикризисными мерами.

⁶ Council of Europe, Conference on Green Public Administration in the Context of Good Democratic Governance: Exchange of Good European Practice, Main takeaways.

⁷ Например, недавний доклад Европейского комитета по вопросам демократии и управления о «зеленом» государственном управлении (European Committee on Democracy and Governance, Report on Green Public Administration).

15. На организационном уровне процесс определения приоритетов среднесрочной и долгосрочной политики должен включать оценку взаимосвязей, компромиссов и потенциальной синергии между ЦУР. Это подразумевает, например, включение в структуры, которые координируют реализацию ЦУР, такие как органы центрального правительства, специалистов по оценке воздействия и наделение этих структур функциями бюджетирования.

16. Что касается уровня компетенций, то специалистам по прогнозированию и управлению рисками следует не концентрироваться исключительно на фискальных рисках и уметь пользоваться эмпирическими данными, касающимися фискальных мер. Это позволит повысить наглядность среднесрочных финансовых планов при работе с потенциальными рисками, расширить возможности для повышения системной стойкости и оптимизировать бюджетные расходы на обеспечение готовности к кризисам.

17. Более того, можно ожидать, что применение комплексного стратегического подхода к институциональному строительству в бюджетно-налоговой сфере обратит вспять тенденцию к снижению доверия граждан и частного сектора к правительству, поскольку улучшится восприятие эффективности расходования государственных средств, повысится качество предоставления государственных благ и услуг, снизится риск коррупции, улучшится соблюдение налогового законодательства и снизится зависимость от неформального сектора.

С. Инвестиции в изменение менталитета в государственном секторе

18. Эффективное управление в интересах устойчивого развития требует изменения менталитета для более эффективной поддержки реализации ЦУР. Ключевые институциональные факторы, способствующие устойчивому развитию, такие как координация, сотрудничество и повышение согласованности политики, не возникают сами по себе, о чем свидетельствуют сохраняющиеся обособленность государственных структур и бюрократизм, а также неудачи многих реформ государственного сектора в деле достижения более широких целей. Преобладающие взгляды и убеждения сотрудников государственного сектора, восходящие к традиционным теориям и пониманию бюрократии, должны быть постепенно заменены менталитетом, лежащим в основе концепции устойчивого развития, — в дополнение к повышению квалификации и развитию компетенций. Последние работы по изменению менталитета указывают на то, что убеждения и взгляды государственных служащих могут препятствовать изменению методов работы как на индивидуальном, так и на организационном уровне⁸. Принципы эффективного управления в интересах устойчивого развития включают в себя ряд методов, помогающих сотрудникам государственного сектора сформировать отношение к работе, совместимое с ЦУР⁹.

19. Такие усилия должны предусматривать надлежащее обучение с целью повысить у сотрудников государственного сектора уровень знаний о ЦУР и соответствующих задачах. Как показал продолжающийся обзор передовых стандартов образования и подготовки в области государственного управления, проведенный Департаментом по экономическим и социальным вопросам и

⁸ *Changing Mindsets to Realize the 2030 Agenda for Sustainable Development: How to promote new mindsets and behaviours in public institutions to implement the Sustainable Development Goals* (United Nations publication, 2021).

⁹ См. <https://publicadministration.desa.un.org/intergovernmental-support/cepa/principles-effective-governance-sustainable-development>.

Международной ассоциацией школ и институтов управления, в обучении государственных служащих всех уровней сохраняется пробел, который следует устранять быстрее и решительнее¹⁰.

20. Обзор передовых стандартов открывает возможности для практических инноваций в виде включения ЦУР в учебные программы школ и институтов государственного управления. В духе общегосударственного подхода было бы полезно обновить стандарты образования и профессиональной подготовки не только в национальных школах управления, но и в бизнес-школах и других академических учреждениях, занимающихся исследованиями и обучением в области экономики и финансов. Кроме того, управление служебной деятельностью государственных служащих во всех государственных структурах должно предусматривать поощрения и стимулы за изменения в поведении и отношении.

21. Необходимость изменения менталитета в госструктурах также касается политиков высшего звена. Политическим и административным руководителям как на национальном, так и на субнациональном уровне нужно будет установить четкие взаимосвязи между национальными планами развития и ЦУР и публично заявить о своей приверженности Повестке дня на период до 2030 года как видению лучшего будущего для всех. Для достижения стратегических результатов они должны утвердить и продвигать методы работы, ориентированные на ЦУР, полагаясь на эмпирические данные и анализ компромиссов, а также устанавливая приоритеты на политическом уровне. Граждане будут легче воспринимать ЦУР, если правительства будут жить и работать в соответствии с этими целями. Кроме того, прозрачность основанных на ЦУР долгосрочных национальных планов, концепций и стратегий, надлежащим образом децентрализованных и локализованных в духе близости и общей ответственности, могла бы способствовать восстановлению доверия к государству на всех уровнях.

D. Применение принципов эффективного управления в интересах устойчивого развития

22. Еще один приоритет — сдвинуть акцент в реформе государственного управления с эффективности на результативность. Хотя такой сдвиг начался во многих странах, он происходит медленно, отчасти из-за сохраняющегося влияния новой парадигмы государственного управления, в которой главной целью реформы государственного сектора считается эффективность работы правительства, а не состояние взаимосвязанных социальных, экономических и экологических систем и реализация концепции устойчивого развития и соответствующих устремлений.

23. О недостатках этой новой парадигмы государственного управления свидетельствуют многочисленные кризисы, с которыми продолжают сталкиваться многие страны. К примеру, обязательство не оставить никого без внимания является краеугольным камнем и преобразующим обещанием Повестки дня на период до 2030 года и связанных с ней повесток дня по вопросам климата, городского развития, снижения риска бедствий и финансовых мер. Но, несмотря на определенный прогресс, сотни миллионов людей по-прежнему остаются без внимания, не имея возможности в полной мере участвовать в развитии человеческого потенциала и пользоваться его благами, а также равными возможностями, инновациями и цифровыми преобразованиями, получать выгоды от

¹⁰ Дополнительную информацию об обзоре см. по адресу <https://publicadministration.desa.un.org/un-desaiasia-review-and-upgrade-standards-excellence-public-administration-education-and-training>.

экономического роста и глобализации. Во всех обществах наиболее обездоленные, как правило, сталкиваются с многочисленными и пересекающимися неблагоприятными условиями, отсутствием защиты и маргинализацией. Ограниченная социальная мобильность в сочетании с ярко выраженным неравенством способствуют сохранению и закреплению неблагоприятного положения и лишений, в результате которых такие люди остаются самыми обездоленными как внутри стран, так на глобальном уровне¹¹.

24. По мнению авторов «Доклада об устойчивом развитии в мире 2023 года», преобразования не только возможны, но и неизбежны. Двумя важнейшими рычагами для осуществления преобразований в существенно важных для реализации целей в области устойчивого развития областях, прогресс в которых оценивается в 2024 году (повышение благополучия человека и развитие человеческого потенциала, создание устойчивой и справедливой экономики, формирование устойчивых продовольственных систем и обеспечение здорового питания), являются управление и наращивание потенциала. В докладе перечислено множество конкретных мер, направленных на улучшение управления в этих и других областях. Принципы эффективного управления в интересах устойчивого развития, разработанные Комитетом и одобренные Экономическим и Социальным Советом, определяют дополнительные аспекты управления как инструмента преобразований и обеспечивают всеобъемлющую основу для аналитической оценки институционального потенциала для достижения ЦУР.

25. Управление и наращивание потенциала приобретают особое значение на субнациональном и местном уровнях. Именно на территориальном, общинном и низовом уровнях возникают препятствия для устойчивого развития и поддержки в реализации политики, направленной на то, чтобы никого не оставить без внимания. Именно на этом уровне ощущаются отчуждение, неравенство, дискриминация и отсутствие возможностей. Во многих случаях местные и региональные власти сталкиваются с проблемами, для решения которых у них может не хватать финансовых и кадровых ресурсов, даже ответственность за решение этих проблем передана им на бумаге в соответствии с законами о децентрализации. Нельзя оставлять субнациональные власти наедине с этими проблемами. Независимо от модели и степени децентрализации в стране, ответственность за реализацию ЦУР несут как центральные, так и местные органы власти, и очень важно, чтобы они работали сообща в духе сотрудничества и партнерства¹². Для этого необходимо опробовать новые формы совместного многоуровневого управления.

26. Комитет неоднократно заявлял, что не существует универсальных решений для достижения целей в области устойчивого развития, в особенности целей 16 и 17. Среди руководителей и специалистов в сфере государственного управления до сих пор бытует мнение, что есть передовые практики, которые можно применять повсеместно без адаптации к конкретным условиям. Однако это мнение постепенно уступает место пониманию необходимости обмена информацией о передовой или вдохновляющей практике, а также коллегиального обучения, которое может снизить вероятность повторения тех же ошибок. Кроме того, многие субъекты проводят важную работу, чтобы сделать науку о государственном управлении актуальной для решения современных проблем. Среди них — Международный институт административных наук и Международная ассоциация школ и институтов управления, национальные секции и академические

¹¹ Ambar Narayan and others, *Fair Progress? Economic Mobility across Generations Around the World* (Washington, D.C., World Bank, 2018).

¹² См. резолюцию Экономического и Социального Совета 2018/12, п. 29.

исследовательские центры которых совместно разрабатывают решения в области государственного управления для решения текущих политических задач.

27. Один из главных принципов государственного управления — «не оставлять никого без внимания» — требует создания благоприятных условий путем применения подходов, предусматривающих участие всех госструктур и всего общества. Улучшение положения тех, кто остался без внимания, должно обеспечиваться путем их значимого участия в принятии решений, путем принятия и обеспечения соблюдения антидискриминационных законов и политики, а также реализации мероприятий с определенным бюджетом в целях оказания поддержки и устранения конкретных лишений. Ориентирами и источником вдохновения могут послужить обобщенные уроки, извлеченные из пандемии COVID-19, разборы конкретных примеров и оценки управления, проведенные в ходе добровольных национальных и местных обзоров.

Е. Повышение осведомленности о целях в области устойчивого развития

28. Еще одна крайне необходимая трансформационная мера — устранение пробелов в осведомленности о ЦУР и изменение восприятия их важности гражданами и частным сектором на всех уровнях. Для значительной части рядовых граждан, лидеров, политиков, управленцев и государственных служащих по всему миру ЦУР остаются неизвестны, несмотря на быстро растущее сообщество по ЦУР, состоящее из экспертов-специалистов. Многие граждане не знают ни об амбициозности ЦУР, ни об их потенциале в качестве общей рамочной государственной политики, направленной на улучшение жизни каждого человека. Общественное отношение к государственным институтам и недоверие к ним формируются в первую очередь из-за подходов правительств к антикризисному управлению. Пришло время рассматривать реализацию и достижение ЦУР как общее благо и общую заботу для всех участников и заинтересованных сторон.

29. Необходимо вложить значительные средства в мобилизацию заинтересованных сторон по всему миру и их сплочение вокруг ЦУР путем агитации, повышения осведомленности, разъяснения уникальных свойств целей и их важнейшего вклада в формирование будущего, пригодного для жизни. Успех мобилизации будет во многом зависеть от выполнения поставленных в рамках ЦУР задач по обеспечению широкого участия и инклюзивности и от применения подходов, предусматривающих участие всех госструктур и всего общества. Для этого нужно, чтобы правительства активно приглашали заинтересованные стороны к участию, консультировались с ними и прислушивались к их мнению на протяжении всего цикла от разработки стратегии до оценки ее результатов, готовили граждан к участию и улучшали условия для участия гражданского общества. Для инноваций как в государственном управлении, так и в гражданском обществе есть значительные возможности, в том числе новые технологии.

30. Помимо приглашения людей к участию в консультациях, основными элементами участия, основанного на подходах, которые предусматривают участие всех госструктур и всего общества и при которых никто не остается без внимания, должны стать диалог и совместные действия со всеми соответствующими заинтересованными сторонами. Предоставление гражданам возможности реализовать свое право быть услышанными особенно актуально на субнациональном уровне, где будет осуществляться большая часть преобразовательных действий по достижению ЦУР.

31. Повышение осведомленности о ЦУР должно быть не только предметом периодических государственных кампаний. Цели также должны быть включены в учебные программы школ и высших учебных заведений, чтобы способствовать таким долгосрочным изменениям в отношении и менталитете, которые могут привести к лучшему пониманию политики и действий правительства, а также обязанностей самих граждан по содействию достижению ЦУР. В этом деле главным будет разъяснение ценности ЦУР с точки зрения их вклада в благополучие человека, а не как набора отдельных результатов, которые должны быть получены разными секторами.

32. Еще одним приоритетом должно стать увеличение инвестиций в меры по укреплению доверия между государством и общественностью на пути к достижению ЦУР. Нынешний низкий уровень доверия к способности государства проложить путь вперед может перерасти в сопротивление, особенно если обездоленные и уязвимые группы населения сочтут, что их оставили без внимания, а неравенство в доступе к общественным благам и услугам продолжит расти. Беднейшие и наиболее уязвимые слои общества могут остаться позади, если в ходе преобразований не будут учитываться потребности и чаяния неблагополучных групп. То же самое относится и к странам.

33. Такая динамика преобразований требует целостных, создающих возможности, всеобъемлющих, скоординированных и устойчивых подходов и участия международного сообщества, государственных структур на всех уровнях, различных компонентов гражданского общества, частного сектора, академических кругов и профсоюзов. Для этого необходимо проводить целенаправленную политику и решать системные проблемы, способствующие неравенству и отчуждению, в том числе в сферах управления, администрирования и предоставления государственных услуг. Нужны постоянные мониторинг, оценка и адаптивное управление, чтобы стратегии оставались эффективны и отвечали меняющимся обстоятельствам и условиям жизни тех, кто остался позади.

34. Внести ценный вклад в эти усилия может ориентированная на развитие потенциала государственного сектора инициатива FutureGov — одна из 12 инициатив с высокой отдачей, представленных системой развития Организации Объединенных Наций на Саммите по целям в области устойчивого развития 2023 года. Партнерам по этой инициативе можно рекомендовать при реагировании на запросы о развитии потенциала учитывать нацеленные на преобразования действия, изложенные в настоящем докладе.

III. Институциональные аспекты влияния множественных кризисов на реализацию целей 1, 2, 13, 16 и 17 в области устойчивого развития

A. Цель 1 в области устойчивого развития (ликвидация нищеты)

35. Нищетой считается положение, в котором человек не может удовлетворить свои основные потребности. Абсолютная нищета — это невозможность получить минимальные ресурсы или доход, необходимые для удовлетворения основных человеческих потребностей. Уровень же относительной бедности показывает степень обездоленности человека относительно преобладающих социально-экономических условий в месте его проживания. Измерение бедности по-прежнему является предметом различных политических дискуссий и по-разному определяется в стратегиях, показателях и моделях. Иногда материальные и финансовые аспекты преобладают над другими аспектами благополучия. Тем

не менее ЦУР 1 ясно призывает к многоаспектному и контекстуальному взгляду на нищету, а также прямо предусматривает обязательство ликвидировать нищету повсеместно во всех ее формах.

Экономический рост и распределение доходов

36. В докладе о ходе достижения целей в области устойчивого развития 2023 года отмечается, что медленный и неравномерный прогресс в деле искоренения нищеты может привести к тому, что к 2030 году в крайней нищете останутся сотни миллионов людей. В последние десятилетия уровень крайней нищеты значительно снизился, но пандемия COVID-19 перечеркнула эту положительную тенденцию. Еще до пандемии темпы сокращения нищеты замедлялись: уровень крайней нищеты с 10,8 процента в 2015 году снизился до 8,4 процента в 2019 году. В 2020 году число людей, живущих в крайней нищете (724 миллиона человек), превысило прогнозы, сделанные до пандемии, в результате чего был утрачен примерно трехлетний прогресс в деле искоренения нищеты. Восстановление после пандемии происходит медленно и неравномерно, а уровень крайней нищеты снизился с 9,3 процента в 2020 году до 8,8 процента в 2021 году.

37. В развивающихся странах примерно с 1990 года основным путем искоренения нищеты стал экономический рост. Однако выполнение страной задач по искоренению нищеты зависит не только от уровня экономического роста, но и от распределения доходов и богатства: более высокий уровень неравенства связан с более низкими темпами сокращения нищеты как в относительном, так и в абсолютном выражении. Это может отчасти объяснить, почему некоторые развивающиеся страны добились меньшего прогресса в искоренении нищеты, чем ожидалось, несмотря на значительный экономический рост в целом. В ходе обследования более 100 развивающихся стран выяснилось, что почти в половине этих стран помимо экономического роста в прогрессе играют роль изменения в распределении доходов. Сокращение неравенства в доходах стало главным фактором уменьшения масштабов крайней нищеты в 26 процентах стран, почти половина из которых находится в странах Африки к югу от Сахары. В 18 процентах стран, в которых наблюдался рост бедности, неравенство было одним из главных факторов этой тенденции, а примерно в 30 процентах стран неравенство противодействовало сокращающему бедность эффекту роста доходов¹³.

38. Изначально большое неравенство в богатстве и доходах сдерживает трансформацию экономического роста в искоренение нищеты, поскольку относительно большое число людей находится в социально и экономически неблагоприятном положении и зачастую не имеет доступа к производственным ресурсам и капиталу. Экономический рост в интересах бедных слоев населения может быть достигнут за счет высоких темпов экономического роста в целом в сочетании с перераспределением его выгод в пользу тех, кто находится на нижнем уровне доходов, например путем предоставления им средств производства, таких как человеческий и финансовый капитал, и создания инфраструктуры, способствующей участию в рыночных отношениях.

Вопросы многомерной нищеты

39. Другими важными мерами по искоренению нищеты являются программы социальной защиты. Несмотря на расширение охвата социальной защиты во время пандемии COVID-19, более 4 миллиардов людей остаются полностью

¹³ Augustin Fosu and Dede Woade Gafa, "Poverty, Inequality, and Governance: A Global Perspective" (University of Pretoria, 2023).

незащищенными. Многие уязвимые группы населения в мире, включая молодежь и пожилых, остаются неохваченными обязательными программами социальной защиты. Институты должны быть ориентированы на повышение эффективности таких программ и на обеспечение интеграции их бенефициаров в формальную и, в некоторых случаях, в неформальную экономику, а также на преодоление ошибочного мнения о том, что программы социальной защиты способствуют иждивенчеству.

40. Дальнейшие меры по искоренению нищеты во всех ее формах могут включать следующее: разработку показателей, политики и стратегий для надлежащего измерения и картирования уровня бедности в каждой стране; обеспечение согласованности между инициативами, предпринимаемыми на всех уровнях; инвестирование в качественное образование, подготовку кадров для государственного сектора и расширение их прав и возможностей в целях обеспечения самостоятельности, равенства возможностей, опоры на собственные силы и достойной занятости; устранение гендерного неравенства с помощью законодательства; сокращение географического неравенства путем сбалансированных инвестиций в инфраструктуру и улучшения доступа к общественным услугам; повышение прогрессивности налогообложения; помощь малоимущим в приобретении производительного финансового капитала и капитала в материальной форме; и сведение к минимуму неравенства между группами и его негативных последствий. В основе всех соответствующих усилий должны лежать целенаправленные реформы, направленные на улучшение управления и укрепление институтов.

Повышение эффективности работы государственных структур

41. Ликвидация нищеты во всех ее формах требует особого внимания к укреплению местных институтов, совершенствованию политики и стратегий и увеличению ресурсов. В этой связи возникает вопрос, почему степень неравенства между странами так сильно расходится со степенью наделенности природными ресурсами. Например, Африка очень богата природными ресурсами, но большинство наименее развитых стран находится именно там. Отчасти это объясняется тем, что условия глобальной торговли, регулируемые Всемирной торговой организацией, сегодня гораздо более конкурентны и менее благоприятны для развивающихся стран, чем для развитых. Эту ситуацию невозможно улучшить только за счет финансовой поддержки, институциональных преобразований и изменения менталитета. Нужно также сделать полномочия международных организаций, государственных структур и частного сектора в области политической экономии прозрачными и уделить им больше внимания на политическом форуме высокого уровня, а также, в частности, в международных финансовых учреждениях.

В. Цель 2 в области устойчивого развития (ликвидация голода)

42. Институциональные аспекты цели 1 в области устойчивого развития (искоренение нищеты), пересекаются с целью 2, и поэтому рекомендуется решать институциональные проблемы, связанные с этими целями, вместе.

43. В докладе о ходе достижения ЦУР 2023 года отмечается, что с 2015 года число людей, сталкивающихся с голодом и отсутствием продовольственной безопасности, растет, причем ситуация усугубляется множественными кризисами и увеличивающимся неравенством. В 2022 году хронический голод испытывали около 9,2 процента населения планеты (примерно 735 миллионов человек), 45 миллионов детей в возрасте до 5 лет страдали от истощения, 148 миллионов

имели задержку роста, 37 миллионов — избыточный вес. Для достижения цели 2 к 2030 году необходимы срочные скоординированные действия и политические решения, направленные на устранение укоренившегося неравенства, преобразование продовольственных систем, инвестирование в устойчивые методы сельского хозяйства, а также сокращение и смягчение последствий текущего поликризиса для питания и продовольственной безопасности во всем мире.

С. Цель 13 в области устойчивого развития (меры по борьбе с изменением климата)

44. В докладе о ходе достижения ЦУР 2023 года говорится, что масштабы и темпы реализации нынешних планов климатических действий совершенно недостаточны для эффективной борьбы с изменением климата. Существенное, быстрое и устойчивое сокращение выбросов парниковых газов необходимо во всех секторах, начиная сегодня и на протяжении всего текущего десятилетия, чтобы к 2030 году выбросы были сокращены почти вдвое. Чтобы обеспечить устойчивое будущее для грядущих поколений, срочно нужны конкретные и преобразующие действия. Это требует повышения планки устремлений, охвата всей экономики и перехода к климатоустойчивому развитию, а также определения четкого пути к достижению нулевого уровня выбросов.

45. Несмотря на значительные научные усилия и определенный институциональный прогресс в достижении целей в области устойчивого развития, связанных с климатом, в целом мир не сможет снизить выбросы парниковых газов настолько, чтобы сдержать глобальное потепление в пределах 1,5 градусов Цельсия. Эта неудача будет иметь неравномерные последствия в мире: наибольшие последствия будут в тех регионах, которые меньше всех способствуют глобальному потеплению. Огромную ответственность за сложившуюся ситуацию несут институциональные субъекты (государственные учреждения, частные структуры, многосторонние учреждения, институциональные инвесторы и регулирующие органы). До сих пор прогресс ограничивался нехваткой финансирования (особенно для проектов, связанных с адаптацией), невыполнением обещаний по финансированию, отсутствием во многих странах потенциала для разработки кредитоспособных проектов, длительными задержками с предоставлением льготного финансирования и грантов, а также ограничениями на доступ к грантам и кредитам для правительств субнациональных образований, которые производят около 70 процентов глобальных выбросов.

46. Кроме того, к снижению рисков и разработке решений не были привлечены некоторые важные сектора, например глобальный сектор страхования. Узконаправленное снижение риска путем страхования в уязвимых сферах едва ли будет приносить пользу малоимущим в отсутствие инвестиций в физическую и иную инфраструктуру в рамках более общих усилий по уменьшению последствий, например при строительстве населенных пунктов. Новый подход к управлению может включать в себя государственное регулирование на разных уровнях для поощрения инвестиций со стороны страховой отрасли во всем мире.

47. Еще одним важным обстоятельством является то, что страны не в полной мере ввели новые статистические показатели, учитывающие климатические факторы, для расчета ВВП и использования в системе национальных счетов. Система эколого-экономического учета получила широкое распространение, но в подавляющем большинстве стран мира до сих пор используются традиционные способы измерять экономический результат как сумму производства, без увязки его с запасами и потоками активов природного капитала и здоровьем экосистем. Как отмечается в обзоре экономики биоразнообразия 2021 года за авторством

Дасгупты, отсутствие измерений этих параметров искажает истинное положение дел в экономике большинства стран.

48. Поэтому Комитет продолжает призывать правительства, частные компании и широкий круг учреждений увеличить финансирование, поддержать развитие потенциала и предоставить обещанную помощь для преодоления климатического кризиса. Конкретные действия для этого включают:

- а) активизацию использования государственным и частным сектором методов учета природного капитала на основе Системы эколого-экономического учета и повышение их потенциала в этом деле;
- б) усиление подотчетности государственных учреждений за реализацию экологической политики путем включения оценки состояния природных ресурсов в регулярные оценки результатов работы;
- с) мобилизацию большей финансовой поддержки со стороны развитых стран и международных организаций для удовлетворения неотложных потребностей развивающихся стран с учетом их обстоятельств;
- д) расширение обучения правительств развивающихся стран анализу климатических данных и разработке проектов, способных привлечь инвестиции (как государственные, так и частные);
- е) содействие доступу городов и субнациональных органов власти к климатическому финансированию, включая гранты, займы, льготное финансирование и так далее;
- ф) расширение сотрудничества между жизненно важными институциональными секторами, которые были менее вовлечены в процесс, особенно страховой отраслью, играющей важнейшую роль в покрытии рисков, которые связаны с экстремальными погодными явлениями и повышением уровня моря и могут привести к экономическим потерям и повреждению инфраструктуры;
- г) содействие местным и региональным органам власти, которые используют страховые компании, продукты, технологии и данные, в проведении оценок, моделировании рисков и измерении потенциальных потерь в целях разработки планов адаптации и систем раннего предупреждения, финансирования программ повышения жизнестойкости и наращивания местного потенциала для улучшения оценки рисков.

49. И Парижское соглашение по изменению климата, и цель 13 в области устойчивого развития должны быть локализованы. Следует учесть субнациональные условия, проблемы, ожидания, потребности и планы. Много усилий прилагается на национальном уровне, но многие проблемы и вопросы возникают на низовом уровне. Местные и другие субнациональные власти требуют четкого распределения ролей, обязанностей и полномочий, адаптированных и децентрализованных политики и стратегий, передачи соответствующих ресурсов и финансирования, расширения прав и возможностей людей и сообществ, инвестиций в наращивание потенциала политиков и государственных служащих.

D. Цель 16 в области устойчивого развития (мир, правосудие и эффективные учреждения)

50. Цель 16 в области устойчивого развития — построение 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. Задачи в рамках этой цели включают содействие верховенству права на всех уровнях, расширение и активизацию участия развивающихся стран в деятельности органов глобального регулирования, а также усиление борьбы с коррупцией и незаконными финансовыми потоками.

51. В политической декларации, принятой на Саммите по целям в области устойчивого развития 2023 года, государства-члены подтвердили, что «обеспечение устойчивого развития невозможно без мира и безопасности, а без устойчивого развития мир и безопасность окажутся под угрозой» (резолюция 78/1 Генеральной Ассамблеи). Они подтвердили также необходимость «построения миролюбивого, справедливого и свободного от социальных барьеров общества, в котором обеспечен равный доступ к правосудию и которое основано на уважении прав человека (включая право на развитие), реальном верховенстве права и благом управлении на всех уровнях, а также на прозрачных, эффективных и подотчетных институтах».

52. В докладе о ходе достижения целей в области устойчивого развития 2023 года отмечается, что для достижения цели 16 к 2030 году необходимо принять меры по восстановлению доверия и укреплению способности учреждений гарантировать правосудие для всех и содействовать осуществлению преобразований для стимулирования устойчивого развития. На встрече министров, проведенной в сентябре 2023 года в рамках подготовки к Саммиту будущего, Генеральный секретарь сказал, что мир становится многополярным и что это создает для разных стран новые возможности играть ведущую роль на мировой арене. Однако многополярность без сильных многосторонних институтов создает серьезные риски и может привести к еще большей геостратегической напряженности, хаотичной конкуренции и дальнейшей раздробленности. Он отметил, что многосторонние институты выживут только в том случае, если они будут поистине всеобщими.

Прогресс в развитии кадровых ресурсов в государственном секторе

53. Генеральная Ассамблея в резолюции 77/182 о развитии людских ресурсов призвала международное сообщество сделать развитие людских ресурсов стержневым компонентом экономического и социального развития и разрабатывать краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные стратегии для действенного укрепления потенциала людских ресурсов. Ассамблея признала, что образованные, квалифицированные, здоровые, умелые, продуктивные и способные к адаптации трудовые ресурсы являются основой для обеспечения поступательного, всеохватного и справедливого экономического роста и развития. Человеческий капитал — это один из ключевых факторов прогресса в достижении не только цели 16 в области устойчивого развития, но и всех остальных ЦУР.

54. Чтобы достичь прогресса в конкретных действиях и стратегиях, которые действительно обеспечивают устойчивые, жизнеспособные и инновационные решения для искоренения нищеты и повышения эффективности реализации Повестки дня на период до 2030 года, органам государственного управления нужно продвинуться в принятии принципа недискриминации и принципа «не оставлять никого без внимания», что позволит развивать кадровые ресурсы в государственном секторе. Содействие многообразию кадрового состава в государственном секторе и управление этим многообразием в целях обеспечения представительства общества является важнейшим условием для достижения равенства и справедливости, которые должны быть среди основных ценностей государственного сектора, и для устойчивого развития.

55. Прогрессу в достижении инклюзивности препятствует недостаток данных и показателей о многообразии кадрового состава государственных служб. В разработанном в 2020 году Организацией экономического сотрудничества и развития пробном индексе развития многообразия кадров в центральных государственных органах основное внимание уделяется трем аспектам: многообразию кадрового состава, наличию данных для измерения и отслеживания многообразия кадров в государственном секторе и использованию инструментов для привлечения и найма разнообразных сотрудников на всех уровнях.

56. Больше многообразие кадров может повысить доверие народа, укрепить демократию и стимулировать инновации. В некоторых странах наблюдается определенный прогресс в обеспечении гендерного баланса в государственном секторе, что отчасти объясняется прямой поддержкой со стороны международных организаций и увеличением доступности дезагрегированных по признаку пола данных, на основе которых рассчитываются показатели в сфере управления. Для более широкого решения задач обеспечения справедливости, инклюзивности и многообразия кадров в государственном секторе могут потребоваться дополнительные адресные меры, обоснованные дезагрегированными данными и соответствующим анализом.

57. Пандемия дала государственным учреждениям и руководителям ориентиры, мотивацию и импульс и изменила их отношения друг с другом и с населением, не только настоятельно потребовав новаторских решений, но и узаконив такие решения, причем в некоторых случаях удалось преодолеть традиционные в государственном секторе барьеры. Однако во многих административных культурах государственным менеджерам нечасто разрешают экспериментировать с инновациями, учиться на неудачных попытках или разбираться в управлении рисками, связанными с неудачей инноваций. Текущий поликризис может привести к еще более жестким ограничениям в этой области. Есть риски, связанные с ограниченностью внимания руководства, и поводы для сомнений в легитимности инновационных решений, затрудняющие сотрудничество с различными заинтересованными сторонами.

58. Государственным служащим для продвижения инноваций нужны знания и навыки. Важно обеспечить высокий уровень компетенций персонала в таких областях, как технологии, стратегическое прогнозирование, кризисное управление, адаптация, стойкость к потрясениям и управление преобразованиями. Для продвижения в этом направлении государственным управленцам нужны управленческая свобода и гибкость. Укрепление цифрового потенциала в различных формах, анализ политики и использование эмпирических данных могут способствовать как инновациям, так и прозрачному принятию решений.

59. Кроме того, назрела серьезная необходимость в восстановлении государственного сектора в условиях приватизации и аутсорсинга. Государственный сектор больше не привлекает достаточного числа молодых талантливых работников. Во многих странах он стал последним выбором для молодых людей в поиске работы и сталкивается с жесткой конкуренцией за людские ресурсы со стороны частного сектора, организаций гражданского общества, международных организаций и стран-доноров. Это явление серьезно сказывается на ситуации на субнациональном уровне, особенно в Африке.

На пути к интеграции и координации в государственном секторе

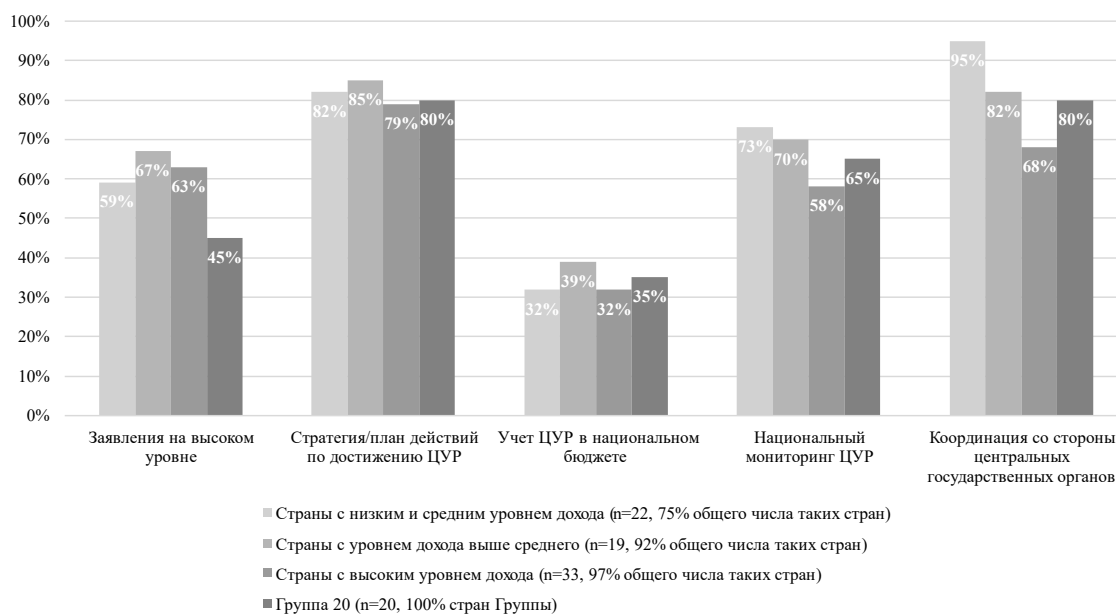
60. Наличие сильных институтов для реализации целей в области устойчивого развития подразумевает необходимость эффективной координации и интеграции между министерствами и ведомствами на национальном уровне. Несмотря на определенный прогресс в создании институтов, призванных обеспечить

координацию и интеграцию, превращению их в движущую силу эффективной координации и интеграции на практике препятствует неопределенность. Поданным недавнего обследования 74 стран, большинство стран проводит «мягкую» интеграцию ЦУР в практику и процедуры государственного управления, а «жесткая» интеграция, как правило, не проводится¹⁴.

61. Как показано на рисунке II, бюджетная интеграция целей в области устойчивого развития в процессы разработки и реализации политики, являющаяся одним из пяти аспектов интеграции (заявления на высоком уровне; наличие стратегий или секторальных планов действий по реализации ЦУР; учет ЦУР в национальных бюджетах; национальный мониторинг достижения ЦУР; координация со стороны центральных государственных органов) осуществляется лишь в трети стран, обследованных Сетью по поиску решений в целях устойчивого развития — во всех четырех категориях по уровню дохода Всемирного банка и в странах Группы 20. Стратегии, концепции и планы действий по достижению ЦУР в той или иной форме опубликованы в 80 процентах стран, причем во всех категориях доходов. О наличии заявлений, сделанных на высоком уровне, и мониторинге сообщили около 60 процентов стран. Координация деятельности со стороны центральных государственных органов осуществляется в 80 процентах стран, хотя и через различные институциональные структуры: в 35 процентах стран этим занимается центральное правительство, в почти 60 процентах — отраслевые министерства, а в остальных — министерства иностранных дел. Поскольку в обследовании не оценивается результативность реализации этих аспектов и их влияние на осуществление ЦУР, для более точного определения пробелов в институциональной эффективности и реализации политики может быть полезен опыт отдельных стран.

Рисунок II

Интеграция целей в области устойчивого развития в ключевые процессы, относящиеся к политике, в отдельных странах в разбивке по категориям доходов



Источник: Implementing the SDG Stimulus: Sustainable Development Report 2023.

¹⁴ Jeffrey D. Sachs and others, *Implementing the SDG Stimulus: Sustainable Development Report 2023* (Dublin, Dublin University Press, 2023).

62. Хорошим способом улучшить государственное администрирование и управление может стать включение задач в области устойчивого развития 16.6 (создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях) и 17.14 (повысить последовательность политики по обеспечению устойчивого развития) в основу «усилительного» пакета мер, который может включать в себя скользящий план действий. Хотя эти цели связаны между собой, их часто рассматривают отдельно, если вообще рассматривают. Вместе они могут направить работу по улучшению качества государственного администрирования и управления на повышение не только эффективности, но и результативности — с достижением четких целей, обеспечением широкой подотчетности (то есть не только перед парламентом и надзорными органами) и вовлечением в процесс не только обычных заинтересованных сторон. Скользящие планы действий могут составляться на ближайшие три–пять лет, с конкретным планом и бюджетом на первый год, что будет способствовать ориентированности на более долгосрочную перспективу¹⁵.

Наращивание институционального потенциала в странах, затронутых конфликтом

63. В странах, затронутых конфликтами, следует прилагать усилия для устранения и предотвращения коренных причин конфликтов, одновременно повышая предсказуемость помощи и более действенно используя глобальные и страновые фонды для миростроительства и государственного строительства, чтобы достичь устойчивого развития.

64. Конфликты часто имеют сложные причины и требуют наличия институционального потенциала для их действенного и упредительного урегулирования. Вмешательство извне обычно имеет ограниченное воздействие и часто принимает форму поддержания правопорядка, как только уровень и интенсивность конфликта становятся проблемой национального масштаба. Разработка эффективных процессов урегулирования конфликтов таким образом, чтобы не прибегать только к охране правопорядка, требует, прежде всего, привлечения к участию в разрешении споров многочисленных и многообразных заинтересованных сторон, таких как местные органы власти. При возникновении конфликтов местные органы власти могут играть ключевую роль в посредничестве между сторонами при условии, что они обладают необходимыми навыками для миростроительства и содействия диалогу, а также инструментами для разработки стратегий подготовки к переговорам. Сюда относится способность собрать вместе лидеров общин и заинтересованные стороны для обсуждения текущих проблем и поиска взаимоприемлемых решений.

Технологии и инновации в сфере государственных услуг

65. Искусственный интеллект, имеющий огромные потенциальные преимущества, находит все более широкое применение во всем мире, расширяя человеческие возможности, повышая благополучие людей и способствуя улучшению жизни общества. Однако, поскольку технический прогресс продолжается в беспрецедентном темпе, остается множество проблем, рисков и этических вопросов, которые необходимо срочно решить. Правительствам отводится особенно важная роль — как регуляторов, так и пользователей искусственного интеллекта, особенно учитывая их огромное влияние на жизнь людей.

¹⁵ Louis Meuleman, “‘A ‘power package’ to enhance quality public administration and governance”, International Institute for Sustainable Development, 4 October 2023.

Е. Цель 17 в области устойчивого развития (партнерство в интересах устойчивого развития)

Партнерство для достижения общего успеха

66. Реализация цели 17 в области устойчивого развития может принимать различные формы и охватывать широкий круг заинтересованных сторон. Обмены опытом, коллегиальные обзоры и взаимное обучение в рамках добровольных национальных обзоров и добровольных местных обзоров — это один из особенно перспективных подходов при условии, что обзоры проводятся с целью повышения ответственности всех заинтересованных сторон за результаты, а также для обмена знаниями и передовым опытом. При подготовке добровольных национальных и местных обзоров стандартными должны стать хорошо спланированные процессы с широким участием, организация открытых дискуссий и учет особых мнений заинтересованных сторон.

67. Еще одна область, которая заслуживает большего внимания, — это увеличение официальной помощи в целях развития (ОПР), ориентированной на достижение ЦУР. Учитывая сложности с финансированием реализации ЦУР из внутренних государственных ресурсов в условиях бюджетного дефицита, иностранная финансовая поддержка может играть еще большую роль в поддержке реализации этих целей — в виде помощи в целях развития, поддержки со стороны многосторонних и благотворительных организаций, а также инвестиций частного сектора. Но если прямые иностранные инвестиции и денежные переводы демонстрируют впечатляющие темпы роста во всех развивающихся странах, то официальная помощь в целях развития в течение последних 20 лет растет крайне скромными темпами. Чистый объем официальной помощи в целях развития в 2022 году составил 206 млрд долл. США, увеличившись на 15,3 процента в реальном выражении по сравнению с 2021 годом (самый большой прирост за все время). В 2022 году общий объем ОПР составил 0,36 процента валового национального дохода, что по-прежнему ниже целевого показателя в 0,7 процента (задача 17.2). Чистые потоки двусторонней ОПР в африканские страны в 2022 году сократились на 7,4 процента.

68. Остается открытым вопрос о том, как ОПР, являющаяся одним из давно устоявшихся механизмов финансовой поддержки развивающихся стран, может способствовать управлению доходами и расходами в период повышенной бюджетной нагрузки. Объем, структура и назначение ОПР — это важные аспекты, позволяющие использовать весь ее потенциал.

69. В оценке, совместно подготовленной Программой развития Организации Объединенных Наций и ОЭСР и озаглавленной «Вклад Группы 20 в реализацию Повестки дня на период до 2030 года во время кризисов с 2019 по 2023 год», были изложены три дополнительных соображения относительно будущих действий Группы 20, представляющиеся особенно актуальными. Во-первых, Группе предлагается возглавить продвижение рамочных программ глобального сотрудничества в областях здравоохранения, международного налогообложения, урегулирования задолженности, торговли, инвестиций и технологий, изменения климата и окружающей среды с должным учетом потребностей развивающихся стран. Во-вторых, дальнейшая координация реформ внутренней политики могла бы способствовать максимальному увеличению коллективного синергетического эффекта и уменьшению побочных эффектов для взаимной и глобальной выгоды. В-третьих, можно было бы поощрять дальнейшие усилия по укреплению потенциала развивающихся стран в ключевых областях политики по достижению ЦУР.

70. Также необходимо инвестировать в децентрализованное сотрудничество, которое станет одним из ключевых факторов укрепления мира, солидарности и устойчивого развития, в частности в партнерства, отношения между городами-побратимами и неформальное взаимодействие сетей между местными и региональными органами власти.

Поддержка стран, находящихся в особой ситуации

71. Конференции Организации Объединенных Наций для стран, находящихся в особой ситуации, а именно наименее развитых стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств, иллюстрируют важнейшую роль стратегических партнерств для ускоренного достижения целей в области устойчивого развития, когда речь идет о поддержке стран со структурными недостатками в управлении, недостаточным потенциалом, отсутствием доступа к финансированию и находящихся в конфликтной или постконфликтной ситуации. Например, в Дохинской программе действий для наименее развитых стран на десятилетие 2022–2031 годов четко определены как замыслы, так и средства для достижения прогресса в реализации ЦУР. В таких странах опыт и практика других стран мира не всегда применимы в качестве образца в деле институциональных реформ.

Измерение прогресса в обеспечении согласованности политики

72. Мониторинг и отчетность о результатах деятельности органов государственной администрации и управления — это вопрос как подотчетности, так и политической наглядности. Межучрежденческая и экспертная группа по показателям достижения целей в области устойчивого развития, проведя всеобъемлющий обзор глобальной системы показателей, составила по его итогам предложения по уточнению, пересмотру, замене, дополнению и исключению показателей и представит эти предложения на рассмотрение Статистической комиссии на ее пятьдесят шестой сессии в марте 2025 года¹⁶. Показатели, по которым не собирается достаточно данных, могут быть предложены к отмене. Это вызывает озабоченность, поскольку одним из показателей, по которым данных собирается меньше всего, является показатель 17.14.1, относящийся к задаче 17.14 (повысить последовательность политики по обеспечению устойчивого развития). Этот показатель можно рассматривать как опосредованный способ оценки устойчивого управления, поскольку он охватывает восемь основных областей управления: институционализацию политических обязательств; учет долгосрочных соображений при принятии решений; межведомственную и межсекторальную координацию; процессы, основанные на широком участии; взаимосвязь политики в различных сферах; согласованность действий между разными уровнями государственного управления; мониторинг и отчетность для обеспечения согласованности политики; финансирование для обеспечения согласованности политики¹⁷.

73. Этот показатель уровня II (то есть концептуально проработанный показатель, для измерения которого установлены принятые на международном уровне методы и стандарты, но для которого страны не предоставляют данные регулярно) определяется на основе самооценки, которая может быть ненадежна, хотя это можно компенсировать, например, путем привлечения заинтересованных

¹⁶ См. <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/2025-comprehensive-review>.

¹⁷ United Nations Environment Programme, “Methodology for SDG indicator 17.14.1: mechanisms in place to enhance policy coherence for sustainable development”, 2022.

сторон и проведения коллегиальных обзоров¹⁸. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде как учреждение, отвечающее за этот показатель, ускорила свою работу, создала глобальное сообщество специалистов-практиков и собрала данные из 39 стран (20 процентов). Чтобы сделать этот показатель показателем уровня I, потребуется собрать данные по 50 процентам стран. ОЭСР и Африканский механизм коллегиального обзора также активизировали работу над повышением последовательности политики по обеспечению устойчивого развития, в том числе путем организации взаимного обучения.

74. Если этот важный показатель останется практически неиспользуемым, измерять прогресс в области институциональной и управленческой деятельности будет по-прежнему сложно. Кроме того, пока данные по этому показателю не собираются, он не фигурирует в списках показателей достижения ЦУР, публикуемых национальными статистическими управлениями и используемых для отчетов о прогрессе, таких как добровольные национальные и местные обзоры. Если показатель не используется, то при рассмотрении показателей достижения ЦУР в своей стране политики, которые определяют приоритеты правительства и курс управления, не увидят проблемы. Поэтому текущая работа по наращиванию потенциала в области согласованности политики в интересах устойчивого развития должна сочетаться с использованием этого показателя для оценки состояния дел и предусматривать возможность перенимать опыт других стран. Национальные планы действий по обеспечению согласованности политики в области устойчивого развития могут значительно способствовать применению такого двунаправленного подхода.

IV. Основные рекомендации и тезисы для включения в декларацию министров, которая будет принята на политическом форуме высокого уровня 2024 года

75. Исходя из «пентаграммы действий» (см. рисунок II) государствам-членам предлагаются следующие рекомендации для рассмотрения на политическом форуме высокого уровня 2024 года:

а) четко подтвердить обязательства по определению приоритетов и планированию реализации целей в области устойчивого развития. В частности, следует использовать ЦУР в качестве стратегических рамок на будущее и ориентиров для преодоления нынешнего поликризиса и повышения жизнестойкости; сделать более конкретными отсылки к отдельным целям в страновых стратегиях и концепциях и национальных планах развития; уделять особое внимание как экономическому росту, так и поддержке социальной политики в целях борьбы с голодом и бедностью и в связи с климатическими изменениями;

б) закрепить реализацию ЦУР в бюджетных процессах и процедурах. В частности, сделать упор на полной интеграции ЦУР в бюджетный цикл, начиная с руководства и институциональной координации и заканчивая мониторингом эффективности расходов; снизить бюджетную нагрузку путем среднесрочного финансового планирования;

¹⁸ Louis Meuleman, *Waking Up a Sleeping Beauty? Towards a Quality Protocol for Indicator SDG 17.14.1 on Policy Coherence for Sustainable Development* (Brussels, European Commission).

с) повысить профессиональный уровень кадров в государственном секторе. В частности, способствовать изменению менталитета на индивидуальном, институциональном и организационном уровнях, чтобы повысить осведомленность среди персонала на всех уровнях о ЦУР и их задачах, поскольку ЦУР являются стратегическим императивом; расширить представительство и повысить многообразие в целях эффективного предоставления государственных услуг; найти баланс между эффективностью и результативностью работы органов государственного управления, чтобы выполнить обещания не оставить никого без внимания и обеспечить инклюзивность;

d) укрепить государственные институты на всех уровнях, что важно для инициативы FutureGov. В частности, укрепить доверие к государственным институтам, государственному сектору и государственному управлению посредством подотчетности, прозрачности и эффективной коммуникации с общественностью; заняться локализацией ЦУР, особенно ЦУР 1 и 2, в рамках продуманных многоуровневых механизмов управления и путем усиленного наращивания потенциала. Работа по наращиванию потенциала для обеспечения согласованности политики в интересах устойчивого развития должна проводиться с использованием показателя 17.14.1 для оценки состояния дел и с изучением опыта других стран;

e) мобилизовать широкое участие всех заинтересованных сторон и активизировать партнерские отношения с ними и активно участвовать в международных партнерствах, сотрудничестве и координации в целях оказания помощи наиболее уязвимым группам населения. В частности, углубить участие гражданского общества; содействовать участию женщин и молодежи в парламентских и избирательных процессах в качестве кандидатов и избирателей; активизировать многосторонние государственно-частные партнерства в целях более эффективной координации финансовой поддержки, наращивания потенциала, обучения и страхования в связи с климатическим кризисом; расширить возможности для взаимного обучения на основе представляемой в рамках добровольных национальных и местных обзоров регулярной отчетности о прогрессе в интеграции ЦУР в процессы управления и практику органов государственного управления.