

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: ПОДХОДЫ К ВЫЯВЛЕНИЮ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ

Препринт

Авторы:

к.э.н., с.н.с. Центра экономического моделирования
энергетики и экологии ИПЭИ РАНХиГС

Т.А. Ланьшина

м.н.с. Центра экономического моделирования энергетики и
экологии ИПЭИ РАНХиГС

Д.Е. Стоянов

Москва 2020

РЕФЕРАТ

В ходе исследования выявлено, что централизованный подход к управлению устойчивым развитием в настоящее время не считается эффективным, поэтому в мире уделяется большое внимание локализации ЦУР на национальном и региональном уровнях (в том числе, на уровне городов) и внедрению именно локализованных целей и задач. Для качественной локализации ЦУР необходимо участие в этом процессе всех стейкхолдеров (на национальном или региональном уровнях), применение комплексного подхода к формулированию повестки дня и поиск компромиссов между различными взаимоисключающими целями. Особое внимание должно уделяться инклюзивности.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 Разработка подходов к выявлению национальных приоритетов в области устойчивого развития	6
1.1 Современные научные дискуссии по вопросам локализации ЦУР	6
1.2 Координация действий для эффективной реализации устойчивого развития	19
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	29
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	31

ВВЕДЕНИЕ

В 2015 году Генеральной Ассамблеей ООН была принята резолюция «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (далее Повестка-2030). В документе определены 17 целей в области устойчивого развития (ЦУР) направленные на достижение сбалансированного развития в экономической, социальной и экологической сферах во всем мире. Особенностью новых целей является призыв к странам содействовать процветанию при одновременном обеспечении защиты планеты, вне зависимости от уровня дохода. Сложность и многоплановость целей как единого документа делает актуальным исследование реальных возможностей их адаптации к национальным условиям (локализации) и механизмов выявления национальных приоритетов в области устойчивого развития.

Для России актуальность выбранной темы исследования объясняется заметной интенсификацией усилий по переходу к устойчивому развитию в последние годы. Так, в 2018 году в России были разработаны национальные проекты на период до 2024 года (в 2020 году продлены на период до 2030 года), которые охватывают три сферы развития (экономика, социальная сфера и охрана окружающей среды) и во многом пересекаются с целями устойчивого развития. В сентябре 2019 года Россия ратифицировала Парижское соглашение по климату. В марте 2020 года Министерство экономического развития опубликовало проект Стратегии долгосрочного развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года. В мае 2020 года завершена работа Аналитического центра при Правительстве РФ, Министерства экономического развития, Министерства иностранных дел и Федеральной службы государственной статистики над Добровольным национальным обзором об осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в России. В июне 2020 года подготовлен Добровольный гражданский обзор реализации ЦУР в России. Росстат разрабатывает новые статистические показатели в области устойчивого развития.

При этом, несмотря на общую положительную динамику работы в области устойчивого развития в России, данная работа пока не является комплексной и целенаправленной. Национальные проекты не содержат отсылок к Целям устойчивого развития и Повестке-2030, а экологическая составляющая проектов является самой слабой и плохо интегрированной с экономической и социальной составляющими. Проект Стратегии низкоуглеродного развития по сути представляет собой продолжение развития по траектории «business as usual», а предложенная в проекте цель России в рамках Парижского соглашения по климату является слишком слабой.

1 Разработка подходов к выявлению национальных приоритетов в области устойчивого развития

1.1 Современные научные дискуссии по вопросам локализации ЦУР

В 2018 году группа ученых опубликовала обширный обзор литературы о возможностях и ограничениях в реализации ЦУР («A literature-based review on potentials and constraints in the implementation of the sustainable development goals») [1], с особым акцентом на связь между ЦУР, наукой об устойчивом развитии и аспектами управления знаниями. Целью данного обзора стала разработка новых рекомендаций для руководства, исследователей, практиков, общественных деятелей и предпринимателей по преодолению барьеров и проблем, связанных с реализацией и мониторингом ЦУР. Проанализировав огромный объем литературы, авторы статьи стремились раскрыть пробелы и несоответствия в существующих дискуссиях вокруг устойчивого развития и исследовать новые возможные пути эффективной реализации ЦУР. Отчет был сфокусирован на трех ключевых вопросах:

- 1) Какие проблемы возникают в исследованиях ЦУР?
- 2) Какие предлагаются пути и рекомендации для преодоления препятствий, связанных с реализацией ЦУР?
- 3) Какие возникают проблемы в системе мониторинга и отчетности ЦУР?

По итогам исследования, было определено пять критически важных направлений, для эффективной реализации Целей устойчивого развития: инвестиции в образование и просвещение, политическое лидерство и управление, поиски интегрированных глобальных компромиссов и партнерство, внедрение инновационных решений и использование надежных агрегированных показателей. Помимо этого, было решено уделить особое внимание вопросам реализации ЦУР в развивающихся странах, а именно: повышению уровня образования в наиболее бедных странах, сотрудничеству в сфере инноваций между развитыми и развивающимися странами, распределению ресурсов, таких как лекарственные средства, продовольствие и вода в странах с низким уровнем дохода.

Эммануэль Куми в своей статье о взаимосвязи между устойчивым развитием и неолиберализмом в развивающихся странах [2] пришел к выводу, что полагаться исключительно на рыночные механизмы управления и распределения экологических ресурсов будет недостаточно и проблематично, и поэтому требуется новый подход, который выходит за рамки простого признания взаимозависимости между социальными, экологическими и экономическими целями и ставит на передний план политики ЦУР

проблемы справедливости и устранения неблагоприятных властных отношений, направленных на достижение идеалов устойчивого развития.

Денисон Джаясоория в своем исследовании [3] поднимает вопрос взаимосвязи ЦУР с социальной работой граждан. Он считает, что Повестка дня до 2030 года расширяет возможности работников социальной сферы, связанных с социально-экономическим развитием, правами человека и окружающей средой, поскольку ценности ЦУР сопряжены с практикой социальной работы. Но, поскольку практика социальной работы, направленная как на соблюдение прав человека, так и на охрану окружающей среды, затрагивает структурные вопросы, вмешательство в эту сферу может носить конфронтационный характер.

В 2016 году, Марк Стаффорд-Смит с коллегами опубликовали статью [4], в которой исследуются взаимосвязи между ЦУР. По мнению авторов, необходимо уделять больше внимания взаимосвязям и взаимозависимостям между ЦУР по трем направлениям:

- 1) Отраслевое (финансы, сельское хозяйство, энергетика и транспорт),
- 2) Общественное (местные органы власти, правительственные учреждения, частный сектор и гражданское общество),
- 3) Экономическое.

Опираясь на научную и практическую перспективу устойчивого развития, авторы предложили семь рекомендаций для стран по улучшению этих взаимосвязей как на глобальном, так и на национальном уровнях:

- 1) Законодательные и нормативные стимулы для долгосрочных инвестиций, особенно для инвестиций в странах с низким уровнем дохода,
- 2) Партнерский подход в отношениях между странами с низким и более высоким уровнями дохода, для совместного производства знаний, технологий и процессов в целях обеспечения устойчивости,
- 3) Обеспечение системного мышления, закладываемого на всех уровнях образования,
- 4) Активная поддержка торговли отечественными продуктами и услугами в области устойчивого развития,
- 5) Интегрированные планы устойчивого развития, которые укрепляют связи между раздробленными секторами и способствуют политической целостности,
- 6) Политическое лидерство в области устойчивого развития на высших уровнях государственного управления,

7) Интегрированные индикаторы ЦУР, поддерживаемые основными переменными устойчивого развития, такими как общий стандарт отчетности, который требует от участников совместной работы.

Ученые Кейси Стивенс и Норичика Кани в своей статье «Преобразующий потенциал целей в области устойчивого развития» («The transformative potential of the Sustainable Development Goals») [5] рассматривают процесс реализации ЦУР как творческий, способный преобразовываться и трансформироваться. Новые подходы и преобразования в направлении устойчивости могут сформировать новые формы и стратегии глобального управления, открывая возможности для дальнейших вмешательств, направленных на улучшение практики устойчивого развития во всем мире. То есть, вместо разработки законодательства и международно-правовой базы, возможно использовать новый подход к глобальному управлению, который основывается на добровольных намерениях и не имеет конкретных методов реализации.

Директор по исследованиям Стокгольмского института окружающей среды Оса Перссон считает, что основная часть политики в области реализации ЦУР, должна осуществляться на национальном уровне [6]. Для этого было определено три приоритетных направления:

1) Необходимость развития широкого общественного сознания. Гражданское общество, частный сектор и местные органы власти должны взять на себя ответственность по достижению ЦУР, причем политика и отчетность должны быть прозрачными и открытыми;

2) Определение приоритетных национальных целей. Определение первостепенных задач должно сфокусировать процесс реализации ЦУР и сделать его более эффективным и управляемым;

3) Изменение системы отчетности. Отчетность должна в большей степени основываться на действиях, предпринимаемых на национальном и субнациональном уровнях, а не только на показателях отчетов о прогрессе в достижении ЦУР.

Признание того, что традиционные отраслевые подходы к решению взаимосвязанных социальных, экологических, экономических и политических задач часто оказываются недостаточными, позволило сосредоточиться на интегрированных «ландшафтных» подходах к решению проблем устойчивости. Джеймс Рид подробно описывает преимущества и недостатки ландшафтного подхода, который заключается в интеграции политики и систем управления с целью объединения нескольких участников и отраслей для решения глобальных проблем в сфере бедности, продовольственной

безопасности, изменения климата и утраты биоразнообразия. [7] Путем объединения различных заинтересованных сторон, работающих в одном направлении, можно достичь синергии и найти компромиссы в планировании политики устойчивого развития. Несмотря на то, что такой интегрированный подход лучшим образом соответствует понятию устойчивости, его реализация может сталкиваться с определенными трудностями:

1) Временные задержки. Еще не заверченный процесс разработки теории ландшафтного подхода приводит к задержке во времени, когда потенциальные партнеры неохотно принимают на себя обязательства по инициативам до тех пор, пока не будет полностью установлена концепция подхода.

2) Терминология. Распространение огромного количества терминов, связанных с ландшафтным подходом и относящихся по сути к одной и той же концепции управления, затрудняют процесс интеграции. Во избежание этого, необходимо проводить регулярные и инклюзивные переговоры между заинтересованными сторонами, которые будут способствовать развитию механизмов обратной связи для адаптивного управления.

3) Операционные барьеры. Нежелание отдельных лиц и учреждений действовать за пределами своей привычной сферы деятельности и опыта, затрудняет внедрение интегрированного подхода, поэтому необходимый эффект может быть достигнут только благодаря стратегическому партнерству.

4) Внешнее и внутреннее взаимодействие. Отсутствие должного внимания вопросам содействия, подготовки к переговорам и возможным компромиссам нарушает ключевые принципы этого подхода, поэтому для успешной интеграции необходима поддержка со стороны политического и частного секторов.

5) Мониторинг. Мониторинг является наименее развитой областью применения ландшафтного подхода, но без количественных и измеримых данных невозможна оценка достигнутого прогресса.

Хотя в некоторых областях устойчивого развития уже достигнут некий прогресс, в целом, предпринятые действия пока не смогли изменить сложившиеся тенденции в критически важных областях, таких как энергетика, снабжение продовольствием, изменение климата и загрязнение окружающей среды. Детлеф ван Вуурен и коллеги проанализировали различные пути достижения этих целей одновременно и выявили огромный разрыв между концепцией долгосрочной политики достижения целей и текущими действиями представителей власти, направленными на краткосрочные изменения. [8] Учитывая взаимосвязи между целями и синергию при достижении

различных целей одновременно, автор исследования говорит о необходимости комплексного подхода, требующего существенных преобразований в сегодняшней политике.

Душан Ясовский на примере проблемы с дефицитом эффективных антибиотиков приходит к выводу о необходимости международного сотрудничества, глобальных партнерских действий между различными секторами и улучшения подотчетности, поскольку данная проблема затрагивает сразу несколько ЦУР, связанных с социальными, экологическими и экономическими проблемами. [9] Поскольку эффективность антибиотиков следует рассматривать как ограниченное глобальное общественное благо, находящееся на грани дефицита, человечество должно нести коллективную ответственность за его сохранение. Ситуация со стремительным распространением вируса COVID-19 по всему миру также свидетельствует о том, что некоторые глобальные проблемы можно решать только путем общих международных действий и усилий.

Таня Урми, поднимает вопрос распространения возобновляемых источников энергии и проблем, которые возникают при реализации программ электрификации [10]. Несмотря на то, что программы автономной сельской электрификации, основанные на возобновляемых источниках энергии, являются одним из наиболее эффективных способов расширения доступа к энергии в отдаленных районах, многие реализованные проекты не достигли желаемого успеха. Очень часто политика электрификации не учитывает потребности и мнения пользователей, и в конечном итоге пользователи не принимают такие программы. Автор этого исследования представляет методологию, которая поможет оценить потребности общества и его отношение к программе, используя ряд ключевых факторов, которые необходимо учитывать на разных этапах разработки и реализации программы электрификации. Необходимость использования такой методологии предварительной оценки обусловлена тем, что различные сообщества имеют разные социальные и культурные потребности, которые нужно учитывать для успешной реализации программы.

Повестка дня на период до 2030 года, охватывает очень широкий круг вопросов, связанных с развитием, и поскольку большинство проблем в области устойчивого развития берут начало в местных предприятиях, то особо важную роль в решении этих проблем будут играть местные органы власти. Локализация ЦУР позволяет корректировать стратегии, мониторинг и оценку достижений ЦУР на субнациональном уровне, тем самым продвигая устойчивое развитие снизу-вверх. И, как в глобальных усилиях по продвижению устойчивого развития, так и в процессе локализации ЦУР на

местном уровне, все более важную роль в последние несколько десятилетий, играют информационные технологии и инновации. Сюзанна Эль Масах и Махмуд Мохилдин в своей статье «Цифровая трансформация и локализация целей устойчивого развития» («Digital transformation and localizing the Sustainable Development Goals») [11] на примере семи стран рассмотрели, какую роль играют информационные технологии в достижении ЦУР. Определено, что инновации в сфере информационных технологий (ИТ), привели мир к новой парадигме цифрового преобразования, которая представляет собой изменения в инфраструктуре и практически в любых процессах современного общества. Но сами данные, собранные в виде алгоритмов, не имеют конкурентного преимущества. Конкурентное преимущество создают накопленный опыт и навыки, способные трансформировать эти алгоритмы в ценные инструменты.

Повестка-2030 представляет собой концепцию управления устойчивым развитием, основанную на данных, поэтому наиболее важное значение для оценки ЦУР будет иметь наличие необходимого количества качественных, своевременных, надежных и дезагрегированных данных. Данная статья исследует потенциальную роль цифрового преобразования в локализации ЦУР, а также роль электронного правительства¹ и больших данных² как два основных инструмента цифрового преобразования. Само понятие цифровой трансформации определяется как культурное, организационное и операционное изменение целой отрасли путем поэтапной интеграции цифровых технологий, процессов и компетенций на всех уровнях и функциях.

Электронное правительство позволяет лучшим образом предоставлять государственные услуги гражданам, улучшать взаимодействие с бизнесом и промышленностью, а также расширять возможности граждан через доступ к информации. В результате таких мер достигается большая прозрачность правительственных действий, могут быть снижены не только затраты, но и уровень коррупции. В свою очередь данные для цифровой трансформации, представляют собой огромную базу как структурированной, так и неструктурированной информации, собранной из многих источников, включая электронные письма, звонки, журналы, транзакции мобильного банка, результаты онлайн-поиска, данные социальных сетей, спутниковые изображения и прочее.

¹ Электронное правительство - это совокупность технологий и набор сопутствующих организационных мер, нормативно-правового обеспечения для организации цифрового взаимодействия между органами государственной власти различных ветвей власти, гражданами, организациями и другими субъектами экономики.

² Большие данные - это структурированные и неструктурированные данные огромных объемов и значительного многообразия, эффективно обрабатываемые горизонтально масштабируемыми инструментами программирования.

По состоянию на 2018 год половина населения мира использовала информацию из сети Интернет [12], и с каждым годом эта цифра будет расти. Поэтому цифровое преобразование имеет огромный потенциал для поддержки ЦУР, поскольку полученная информация анализируется вычислительными методами, чтобы получить данные о тенденциях, состоянии окружающей среды, поведении человека и т.д. Полученные данные являются важным инструментом для политиков, которые разрабатывают программы и стратегии устойчивого развития. Это помогает создать новые возможности для реализации ЦУР с более низкими транзакционными издержками. В ходе анализа потенциального влияния цифровой трансформации на локализацию ЦУР в разных странах, было выявлено два основных момента:

Многие аспекты ЦУР были основаны на уроках, извлеченных из осуществления Целей развития тысячелетия (ЦРТ), основной задачей которых была ликвидация различных аспектов бедности. Эти цели были включены в стратегии и планы как на национальном, так и на субнациональном уровнях, однако многие страны так и не смогли достичь необходимого уровня развития. Исходя из предыдущего опыта, ЦУР были сформулированы на основе трех ключевых аспектов:

1) В отличие от ЦРТ, которые были направлены на развивающиеся страны, ЦУР обеспечивают более универсальный подход к развитию, не разделяя страны по уровню развития;

2) Масштаб и содержание ЦУР выходит за рамки ЦРТ, поскольку ЦУР сосредоточены не на одной проблеме, а отражают взаимодействие между экономикой, окружающей средой и обществом в целом;

3) В эпоху ЦРТ было много обсуждений того, какая форма управления является наиболее эффективной. На сегодняшний день большинство ученых и политиков сходятся во мнении, что централизация не является правильным путем для устойчивого развития.

Переход от централизованной модели управления к концепции локализации, которая объединяет преимущества как централизации, так и децентрализации, поможет лучшим образом учесть интересы всех слоев общества и достичь эффекта устойчивости в развитии по ряду причин. Во-первых, с точки зрения политики, местные сообщества смогут получить статус автономных местных учреждений, способных участвовать в принятии решений на местном и региональном уровнях, что приблизит политику к реальным проблемам людей и проложит путь к партнерству и коллективному решению вопросов. Во-вторых, с точки зрения экономики, снижение роли правительства в

управлении позволит малым и средним предприятиям активнее инвестировать в инновационную сферу, что в свою очередь будет стимулировать устойчивое развитие. И в-третьих, тот факт, что местные учреждения лучшим образом осведомлены о потребностях местного общества, позволяет предположить, что они лучше смогут предоставлять общественные услуги и определять приоритеты развития. Таким образом, децентрализация может улучшить систему подотчетности и решить проблемы, связанные с коррупцией при централизованном управлении.

Авторы данного исследования находят в локализации устойчивого развития целый ряд преимуществ:

1) Подотчетность на уровне местных сообществ увеличивает шансы на устойчивость в процессе разработки национальной политики и стратегии, поскольку сообщества лучше понимают местные проблемы и имеют четкое представление о необходимых мерах по их решению;

2) Локализация ЦУР создает устойчивые сообщества, позволяя им учиться на собственном опыте благодаря динамической обратной связи, особенно в области предоставления услуг;

3) Локализация предлагает возможность расширять и поддерживать международные программы развития, позволяя международным субъектам укреплять свои позиции на местном уровне;

4) Локализация также повышает экономическую эффективность, поскольку снижается стоимость внедрения программ развития, кадрового обеспечения и управления на всех этапах внедрения, обеспечивая тем самым устойчивость;

5) Локализация уменьшает количество затратных и дублирующих друг друга программ развития, уделяет внимание разнообразию, культуре и традициям местных сообществ, что также повышает эффективность внедрения принципов устойчивого развития.

Брюс Кац и Джереми Новак в своей книге «Новая регионализация: Как города могут процветать в эпоху популизма» («The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism») [13] раскрывают идею создания реальных перемен в социальной, экономической и экологической сферах. На примере городских сообществ авторы книги показывают, как локализация эффективно дополняет роль федеральную политику. Города способны сами управлять своим развитием через сеть общественных и частных лидеров, разрабатывать и внедрять новые технологии, осуществлять перепланировку инфраструктуры и прочее. Городские общины также имеют возможность использовать

значительное количество гражданского, частного и государственного капитала и направлять эти ресурсы на решение наиболее актуальных проблем. Это доказывает, что подобные новые нормы развития, управления и финансирования открывают путь к более процветающему, устойчивому и инклюзивному обществу.

Джейл Тосун и Джулия Лейнингер в своем исследовании «Регулирование взаимосвязей между целями устойчивого развития: подходы к интеграции мер политики» [14] оценивают достижение ЦУР с точки зрения согласованности мер политики в интересах устойчивого развития. Согласованность мер политики подразумевает, что различные государственные органы взаимодействуют и сотрудничают друг с другом, поскольку они разделяют ряд общих идей или целей, что идеально подходит для самой структуры ЦУР, учитывая взаимосвязь между Целями устойчивого развития. По мнению авторов исследования, такая согласованность может быть достигнута путем принятия мер, которые помогут реализовать цели двух или более областей политики, или же при помощи оценки влияния политических действий в одной области устойчивого развития на достижение целей в другой.

Необходимость согласования мер политики в области устойчивого развития отражена в ЦУР 17 («Партнерство в интересах устойчивого развития»), поэтому от того, как компетентные национальные органы интерпретируют эту цель, будет зависеть возможность реализации согласованной политики. В тех случаях, когда принятие политических мер в разных областях противоречит друг другу, это подрывает достижение целей в одной и более областях. К примеру, политика развития сельских районов, направленная на стимулирование выращивания кукурузы для производства биодизельного топлива, может поставить под угрозу экологическую политику, направленную на увеличение биологического разнообразия. В таких случаях возникает необходимость в координации или интеграции политики в разных областях устойчивого развития. Рассмотрим два основных подхода к обеспечению согласованности политики на примере политики здравоохранения. Политика продвижения электрификации в сельской местности, как один из видов энергетической политики, может улучшить инфраструктуру для служб здравоохранения, тем самым продвигая ЦУР 3 (хорошее здоровье и благополучие), то есть в данном случае используется так называемый межсекторный подход, при котором принятие политики в одной области, стимулирует продвижение целей в другой. Другой подход, многосекторный, заключается не в том, чтобы предлагать конкретные меры для конкретной области политики, а напротив, разработать меры таким образом, чтобы обеспечить достижение целей в разных областях одновременно. В этом

исследовании, авторы на примере шести стран с разным уровнем экономического развития, проанализировали, как государства пытаются достичь согласованности политики в достижении ЦУР.

По мнению авторов, принятие некой универсальной системы по повышению согласованности политики, так или иначе приведет к различным подходам по повышению этой согласованности, но тем не менее некоторые руководящие принципы должны быть установлены. Исходя из двух, вышеописанных подходов по достижению согласованности политики устойчивого развития, логично ожидать со стороны правительства следующих действий:

1) В случае, когда ЦУР содержат задачи, которые пересекают различные цели и стремятся к взаимному их достижению, необходимо, чтобы национальные правительства предприняли процедурные или институциональные изменения в разработке и реализации политики для достижения согласованности,

2) В случае, когда ЦУР способствуют принятию совместных действий для их реализации, необходимы существенные изменения политики, включающие изменения в самом содержании и институциональных механизмах ее реализации.

В исследовании Джейл Госун и Джулии Лейнингер было выбрано пять целей для анализа взаимосвязей между ними, чтобы определить, как на основе взаимосвязей между ЦУР, можно применить различные подходы к согласованию политики для их достижения. Анализ взаимосвязей включал ЦУР 13 («Борьба с изменением климата»), ЦУР 7 («Доступная и чистая энергия»), ЦУР 2 («Ликвидация голода»), ЦУР 3 («Здоровье и благополучие») и ЦУР 6 («Чистая вода и санитария»). Выбор целей был основан на исследовании о влиянии целей друг на друга «Гид по взаимосвязям ЦУР: от науки до реализации» [15], в котором эти пять целей наибольшим образом пересекаются как между собой, так и с остальными ЦУР.

Рассмотрим на примере ЦУР 3 («Здоровье и благополучие»), насколько она подвержена влиянию политики, касающейся остальных четырех целей данного исследования. Политика, направленная на сокращение сжигания угля и развитие возобновляемых источников энергии, соответствующая ЦУР 7, может снизить смертность из-за снижения выбросов в атмосферу твердых частиц, образующихся при сжигании ископаемого топлива и влияющих на здоровье населения. Небезопасная питьевая вода и недоступность услуг санитарии (ЦУР 6) может увеличить риск заболеваний, особенно среди детей, поскольку дети обладают более слабым иммунитетом, чем взрослые. Изменение климата (ЦУР 13) также прямым или косвенным образом оказывает влияние

на здоровье человека. Так, изменение климата может приводить к росту смертности от лесных пожаров или наводнений, число которых возрастает из-за глобального повышения температуры Земли, к росту смертей и заболеваний, связанных с озоновым загрязнением воздуха. Плохое питание и голод (ЦУР 2) напрямую влияют на развитие различных заболеваний и зачастую являются причиной детских смертей, особенно в бедных странах Африки и Азии. Таким образом, ЦУР создают целую сеть переплетающихся между собой задач, позитивные связи между которыми перевешивают противодействующие эффекты, что создает благоприятную почву для согласованности мер политики.

После оценки взаимосвязи этих пяти целей между собой и с остальными целями устойчивого развития, а также разделив форму взаимодействия на межсекторный и многосекторный, авторы исследования попытались выяснить как согласованность политики зависит от политической и административной системы страны, а также от уровня экономического развития, который во многом определяет возможности правительства осуществлять ту или иную политику. Поэтому, для анализа было выбрано шесть стран: Бенин, Колумбия, Эфиопия, Катар, Турция и Швейцария, отличающихся как по уровню экономического развития, так и по типу государственной системы. Далее авторы исследования сгруппировали страны на три группы, исходя из уровня доходов государств.

Страны с низким уровнем дохода: Бенин и Эфиопия

Анализ подходов и стратегий в реализации ЦУР был сделан на основе добровольных национальных обзоров, предоставленных на политическом форуме высокого уровня ООН по устойчивому развитию в 2017 году. Политика правительства Эфиопии основывается на приверженности ЦУР, однако использует при этом подход, который выделяет определенные, конкретные ЦУР для реализации, не используя при этом принцип, основывающийся на взаимосвязях между ЦУР, что противоречит понятию согласованности политики. Одной из причин такого подхода является отраслевой подход правительства Эфиопии к решению политических проблем. Поскольку приоритеты развития страны сосредоточены на развитии сельскохозяйственного сектора, структурных экономических преобразованиях и антикоррупционной политики, то и приоритет ЦУР был выбран в пользу тех целей, которые отвечают за эти отрасли развития. В добровольном докладе Эфиопии также подчеркивается, что ЦУР будут полностью интегрированы в государственную программу устойчивого развития, тем самым указывая на то, что реализация ЦУР будет юридически обязательна для страны.

В свою очередь, добровольный обзор Бенина показывает полностью противоположный подход к осуществлению политики устойчивого развития, по сравнению с правительством Эфиопии, несмотря на то, что обе страны находятся на одном уровне экономического развития. Правительство Бенина произвело оценку потребностей страны с участием широкого круга заинтересованных сторон и составило национальный план развития страны, в котором было определено 49 задач для различных ЦУР, имеющих равный приоритет. В отличие от Эфиопии, где акцент ставился на структурные изменения экономики или общества, Бенин выделяет важность доступа граждан к определенным услугам, относящимся к ЦУР, таким как чистая вода, доступная энергия и прочие. В отчете Бенина, большое внимание уделяется анализу синергии между ЦУР, и возможности именно совместного достижения поставленных задач. Правительство Бенина создало специальный комитет по устойчивому развитию, в который вошли чиновники, общественные организации, гражданское общество, профсоюзы и инвесторы, а также различные технические подразделения, созданные для контроля реализации ЦУР.

Страны со средним уровнем дохода: Колумбия и Турция

Правительство Колумбии оценило степень, в которой субнациональные и местные органы власти учитывают ЦУР в своих планах развития. По итогам этой оценки были выявлены заметные различия на региональном уровне, что побудило правительство Колумбии осуществить вертикальную координацию политики, направленную на приоритетные области развития. Хотя Колумбия рассматривает в своем национальном плане развития все ЦУР, правительством были выделены приоритетные области для развития страны, касающиеся бедности, здравоохранения, экономического роста, изменения климата и партнерских отношений. По данным колумбийского добровольного обзора, правительство четко разделяет зону ответственности за различные ЦУР, между национальным и субнациональным уровнями политики. Таким образом, можно говорить о достаточно структурированном подходе к достижению согласованности политики. Еще один важный шаг, который правительство страны сделало для достижения ЦУР, - это создание в феврале 2015 года Комиссии высокого уровня по эффективной реализации Повестки дня на период до 2030 года и ЦУР.

Исходя из добровольного отчета Турции, правительство страны в равной степени стремится к осуществлению всех семнадцати ЦУР, то есть не определяет каких-либо приоритетных областей на национальном уровне. Из этого следует, что отдельные ЦУР не являются предметом согласованности политики. Более того, турецкое правительство утверждает, что совместная работа по достижению ЦУР в интегрированном виде, лишь

затруднит процесс, и гораздо эффективнее будет разрабатывать политику достижения каждой цели в отдельности.

Страны с высоким уровнем дохода: Катар и Швейцария

Правительство Катара, в своем национальном обзоре разделяет понятие устойчивого развития на сегменты человеческого, социального, экономического и экологического развития. В этих сегментах развития было также выделено восемь различных областей, каждая из которых включает в себя сразу несколько целей устойчивого развития. Только две области в национальной стратегии развития идут отдельно, не пересекаясь с другими ЦУР: образование и здравоохранение. Таким образом, правительство Катара признает наличие многочисленных взаимосвязей между ЦУР, и разрабатывает соответствующую национальную политику, однако в добровольном обзоре нет четких указаний, каким образом различные министерства должны сотрудничать друг с другом.

Швейцарское правительство похожим образом рассматривает ЦУР, разделяя их на тематические кластеры, в которых необходимо проводить согласованную работу, однако сформированные кластеры не всегда соответствуют взаимосвязям, которые были выявлены в предыдущих исследованиях. Швейцарское правительство явно связывает реализацию ЦУР со своей внешней политикой, делая акцент на международное сотрудничество, экономические и отраслевые международные отношения. Что касается внутренней политики государства, то Швейцария придерживается четкого процедурного подхода по модификации институциональных механизмов, с тем, чтобы они могли обеспечить координацию действий на национальном, региональном и международном уровнях.

В целом можно сделать вывод, что шесть проанализированных стран приняли разные подходы к осуществлению ЦУР. Тем не менее, исходя из деталей национальных подходов к реализации, можно определить некоторые общие закономерности:

- 1) Четыре из шести стран, кроме Швейцарии и Турции определили приоритетные области национальной политики,
- 2) За исключением Турции, проанализированные обзоры предполагают, что для достижения согласованности политики возможны оба подхода, как межсекторный, так и многосекторный,
- 3) Государства готовы применять как процедурные, так и глобальные изменения в своей национальной политике в области устойчивого развития,

4) Вряд ли возможно выработать какие-либо конкретные подходы к реализации ЦУР для всех стран, на основе взаимосвязей между ними, однако любом случае потребуется национальная адаптация к необходимым политическим мерам,

5) На основании анализа шести добровольных обзоров не было выявлено, как подходы к реализации ЦУР могут зависеть от уровня доходов страны или от типа государственной системы,

6) Результаты показывают, что ЦУР, относящиеся к чистой воде и изменению климата, наибольшим образом пересекаются с другими целями, поэтому, возможно, государствам следует использовать многосекторный подход политики, когда речь идет об этих целях,

7) Интеграция политики является необходимым условием для успешного осуществления Повестки дня на период до 2030 года,

8) Различные типы взаимосвязей между ЦУР требуют различных процедурных и институциональных изменений в реализации мер политики государств, и вне зависимости от оценки типов взаимосвязей между ЦУР, страны в целом признают необходимость таких изменений,

9) Подход, который учитывает зависимость между типами взаимосвязей ЦУР и типами процедурной и институциональной реформы, необходимой для интегрированной реализации ЦУР, способствует интеграции мер политики в области устойчивого развития.

1.2 Координация действий для эффективной реализации устойчивого развития

Все страны ООН, принявшие Повестку дня до 2030 года, разрабатывают и внедряют национальные стратегии по достижению устойчивого развития, но без должной координации действий, самоорганизация между различными министерствами и областями развития не будет достигнута. Райан Вонг в одном из своих исследований [16] проанализировал роль координирующих органов на примере интеграционных режимов Германии, Финляндии и Чехии. Многие правительства уже создали межведомственные институты для координации работы в области устойчивого развития. Они включают в себя национальную стратегию устойчивого развития, политические межведомственные форумы, системы мониторинга и оценки достижений в области ЦУР и многое другое. Задача координатора состоит в том, чтобы регулировать работу различных министерств, которые могут в свою очередь либо подчиняться этому регулированию, либо сопротивляться ему, учитывая высокий уровень автономии министерств. Поэтому для

эффективной разработки государственной стратегии в области устойчивого развития координатору необходимо наладить тесное сотрудничество с министерствами.

В статье рассматривается три основных вида реагирования координатора на проблемы координации политики – пирамидальное реагирование, сетевое реагирование и мета-реагирование:

1) Пирамидальное реагирование представляет собой подход, обеспечивающий координатору доступ к набору координационных стратегий. Данный подход строится на основе пирамиды, в нижней части которой находятся стратегии с минимальным вмешательством координатора в процесс деятельности министерств, и каждый вышестоящий уровень является более интервенционистским, снижающим степень автономности министерства. Начиная с выбора стратегий в нижней части «пирамиды», координатор смотрит насколько эффективно они работают и каков уровень министерского сопротивления. При отсутствии необходимого эффекта на одном уровне происходит эскалация на следующий уровень реагирования. В таком подходе четко ясны механизмы обратной связи, и министерства воспринимают такую систему координации как менее принудительную и более справедливую. На рисунке ниже (Рисунок 1) показан набор стратегий, начиная с минимальной координации, где министерства предоставлены самим себе, и заканчивая максимальной координацией, где координатор инструктирует действия министерств по четко согласованной стратегии;

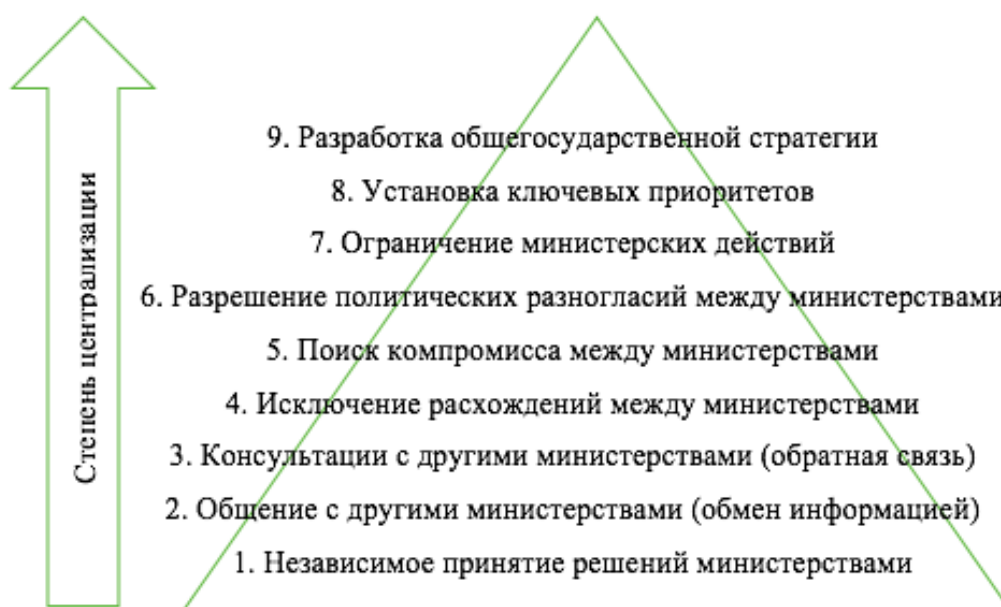


Рисунок 1 - Шкала пирамидального реагирования для координации политики

2) Сетевое реагирование соответствует основным принципам пирамидального реагирования, но, в случае если вмешательство на одном уровне не приносит

необходимого результата, координатор не переходит на следующий уровень реагирования, а ищет другие варианты из «сети» на том же уровне. Основная задача такого подхода заключается в том, чтобы минимизировать контроль над деятельностью министерств и увеличить потенциал для межведомственной координации. Таким образом, сетевое реагирование представляет принцип еще более минимального участия координатора, поощряя творческий подход среди участников сети, с переходом на следующий уровень вмешательства только если все варианты на первом уровне исчерпаны.

3) Мета-реагирование представляет собой подход, при котором координатор управляет процессом на расстоянии, позволяя министерствам самим разрабатывать стратегии и находить способы для межведомственной координации. В этом случае, координаторы передают свои межведомственные координационные обязанности министерствам, поскольку они могут лучше разбираться в своих стратегических программах и возможностях для межведомственной интеграции. Такая децентрализованная система регулирования может быть очень эффективной, если координатор будет вмешиваться в процесс интеграции только в крайнем случае, но при этом, министерства будут знать о возможной принудительной координации и будут стараться не допустить этого.

На основании того, был ли процесс интеграции временным или постоянным, а также была ли сама интеграция предметной или процессуальной, координаторы выбрали соответствующую стратегию регулирования. Поскольку координаторы часто были ограничены сильным уровнем автономии министерств, которые нежелательно воспринимают любую форму регулирования и централизации, то крайне важно было найти правильный подход к координации министерских действий. Ниже описываются четыре вида интеграции, для каждого из которых предоставлена мотивация координатора и способ реагирования.

1) Временная процессуальная интеграция. При временной процессуальной интеграции координатор разрабатывает временные процедуры для воздействия на процессы обмена информацией и стратегических переговоров между министерствами. Эти процедуры начинаются вместе с разработкой национальной стратегии устойчивого развития и включают в себя подготовку материалов, показателей для оценки, разработку совместных документов, установку и обеспечение строгого соблюдения сроков реализации задач. Далее координатор применяет пирамидальный подход реагирования и действует пропорционально министерскому сопротивлению, начиная с наименее

интервенционистских стратегий и увеличивая степень вмешательства с увеличением сопротивления (Рисунок 1). В данном случае, координатор предоставляет министерствам полную автономию для составления разделов национальной стратегии устойчивого развития и только в случае сопротивления берет на себя ответственность по подготовке стратегии с гораздо более амбициозными целями;

2) Постоянная процессуальная интеграция. При постоянной процессуальной интеграции, координатор должен разработать процедуры, которые будут продолжены и после разработки национальной стратегии. Они могут включать оценку устойчивого развития, наращивание потенциала и бюрократическую отчетность. В этом случае, координатор также принимает пирамидальный метод реагирования, но использует его сверху вниз, то есть инициатива начинается с координатора, который предлагает идеи постоянных процедур и ждет согласия от всех министерств. Далее координация опять же будет зависеть от уровня министерского сопротивления. И, если сопротивление низкое или отсутствует, то предложенные процессы получают согласие от министерств или находится компромиссное решение. На практике многие вопросы так и висят в воздухе от заседания к заседанию. К примеру, в Германии, вопрос реформирования оценки воздействия устойчивого развития так и остался нетронутым, а вопрос включения принципов устойчивого развития в конституцию страны не нашел поддержки в Министерстве внутренних дел. И, поскольку координатор не может принимать решения за министерства, то большая часть времени проводится в поисках соглашений между ведомствами, в результате чего лишь небольшая часть постоянных процедур, предложенных координатором, превращается в стратегию;

3) Постоянная предметная интеграция. Роль координатора в постоянной предметной интеграции довольно спорная, поскольку министерства принимают непосредственное участие в разработке стратегии, и самым оптимальным вариантом для координатора было принять подход мета реагирования по четырем направлениям. Во-первых, координатор не должен определять политические цели через нисходящие механизмы, учитывая силу министерской автономии и слабость координационного потенциала. Темы для стратегического планирования естественным образом оказываются в ведомствах, которые за них отвечают, поэтому координатору логично взять на себя ответственность за процесс процедурной интеграции и оставить руководство предметной интеграции министерствам. Во-вторых, координатор может устранять спорные вопросы на межведомственных переговорах, выступая в роли посредника, поскольку ведомства лучше идут на компромисс, когда на переговорах присутствует координатор. В-третьих,

координатор может вмешиваться на расстоянии, выступая в роли наблюдателя и направляя межведомственные переговоры в нужное русло, отстаивая принципы устойчивого развития. В-четвертых, координатор балансирует темп переговоров таким образом, чтобы найти золотую середину, поскольку каждое министерство так или иначе отстаивает свои интересы;

4) Временная предметная интеграция. Поскольку большую часть времени существующая интеграция является постоянной, временная предметная интеграция не распространена, однако в некоторых случаях координатор может освободить министерства от их основных обязательств, если, к примеру, происходит смена правительства после выборов. Получая больше контроля над процессом, координатор строит коалиции, чтобы расширить свое влияние, которое как правило ограничено для предметной интеграции, прибегая к методу сетевого реагирования. Создание коалиций может быть выгодно обеим сторонам, поскольку менее влиятельные министерства в сотрудничестве с координатором могут наравне с более влиятельными ведомствами отстаивать свои позиции. В свою очередь, для координатора создание коалиции с такими крупными ведомствами, как Министерство внутренних дел или Министерство регионального развития дает преимущество, поскольку они хорошо знакомы с общегосударственными перспективами совместного продвижения устойчивого развития. Несмотря на то, что на создание коалиций тратится значительное количество ресурсов, координатор в итоге получает быстрый доступ к лицам, принимающим решения на высоком уровне и, как следствие, лучшие возможности влияния на Повестку-2030.

На сегодняшний день ученые и исследователи не едины во мнениях относительно того, является ли правительство лучшим координатором для реализации Целей устойчивого развития, но определено, что координация должна быть достаточно гибкой, чтобы адекватно реагировать на различные спорные ситуации, которые неизбежно будут возникать, учитывая масштаб Повестки-2030 года. Авторы рассматриваемого исследования выявили четыре основных преимущества центральной координации в сравнении с координацией министерств:

1) Центральная координация естественным образом воспринимается как более нейтральная, по сравнению с министерской координацией. Финляндия и Чехия выбрали в качестве координатора Министерство окружающей среды, а затем переместили ответственность регулирования в центр правительства, который расширил участие отдельных министерств в интеграционной деятельности. Частичное объяснение состоит в том, что министерства воспринимают центр правительства как более нейтрального

координатора, который не будет расставлять приоритеты по ЦУР, нарушая тем самым принципы устойчивости. Даже если ведущее министерство представит свою политику как нейтральную, другие ведомства будут обвинять его в продвижении собственной политики;

2) Нейтралитет центральной координации сочетается с властью внутри иерархии министерств. Иерархия способствует более эффективной координации, поскольку центр правительства находится на более высоком уровне власти. Эти наблюдения были сделаны Министерством иностранных дел Чехии, которое было потенциальным кандидатом на роль координатора, в результате чего министерство отказалось от обязанностей регулирования в пользу правительства;

3) Правительство также имеет больший доступ к ресурсам по сравнению с министерствами. Помимо прочего, координатор в правительстве устанавливает более тесные и целенаправленные связи с другими с областями политики, благодаря чему находится в более выгодном положении для обеспечения принципов устойчивости. При возникновении межведомственных конфликтов правительство обладает нужными рычагами для стабилизации ситуации;

4) Центральный координатор обладает большими аналитическими возможностями. Аналитический потенциал правительства способен не только обобщать вклады отдельных министерств, но и выдвигать взгляды, позволяющие нестандартно и более эффективно подходить к решению задач. Таким образом, координатор создает более широкую картину устойчивого развития, в которой присутствуют пробелы, заполняемые отдельными министерствами, особенно на этапе разработки национальной стратегии развития.

Несмотря на то, что координатор имеет возможность «навязывать» свои идеи отдельным ведомствам, уровень министерской автономии является достаточно высоким, и поэтому необходимо аккуратно и правильно выбирать уровень вмешательства для эффективного решения проблем координации. Координатор также может использовать несколько стратегий и подходов к регулированию министерских действий, в зависимости от поставленных задач и реакции со стороны министерств.

В целом, можно утверждать, что ученые и исследователи в области устойчивого развития пришли к выводу о необходимости комплексного подхода в разработке политики реализации Целей устойчивого развития, однако то, как именно проводить комплексную политику, учитывая всеобъемлющие политические рамки, остается вопросом, требующим дальнейших обсуждений. Руководители Стокгольмского института

окружающей среды Монс Нильссон и Оса Перссон в своей работе «Уроки интеграции экологической политики для осуществления Повестки дня на период до 2040 года» [17] обсуждают опыт интеграции экологической политики в общую политику в области развития, а также то, в какой степени извлеченные уроки применимы для комплексного подхода к реализации устойчивого развития. ЦУР представляют собой гораздо более обширное поле для интеграции, по сравнению с интеграцией экологической политики, поскольку они охватывают все области развития человечества, и задача становится еще более сложной, поскольку вопрос стоит не в интеграции, к примеру, экологической и экономической политик, а в создании неделимой единой политики устойчивого развития, объединяющей все области ЦУР. Несмотря на то что существуют значительные различия как в типе, так и в масштабе проблем интеграции в контексте ЦУР и экологической политики, экологическая политика имеет внутреннюю согласованность, поскольку включает в себя множество аспектов, таких как климат, биоразнообразие, качество воды, загрязнение воздуха, и поэтому может послужить хорошим примером для согласованности политики в области ЦУР в целом. Рассмотрим четыре аспекта интеграции экологической политики и их возможное соотношение с политикой ЦУР.

Нормативная база

Интеграция экологической политики естественным образом ставит в приоритет экологические цели по сравнению со всеми другими, но в концепции ЦУР любая расстановка приоритетов противоречит принципу устойчивости, где социальные, экологические, институциональные и экологические цели находятся на одном уровне важности. То есть нормативную базу для ЦУР следует понимать, как процесс гармонизации между целями, ставя в приоритет не конкретные отрасли, а скорее принципы глобального партнерства, универсальности и чувства совместной ответственности за решение проблем устойчивого развития.

Политическая воля

Отправной точкой интеграции экологической политики была интеграция менее приоритетных целей политики, связанных с окружающей средой, поддерживаемая узким кругом участников, поэтому возможность реализовать необходимую политику была ограничена. ЦУР в свою очередь охватывают большинство приоритетных направлений политики, но тем не менее, также сталкиваются с отсутствием политической воли, то есть способностью политиков реализовать поставленные задачи. Но в контексте устойчивого развития отсутствие политической воли связано скорее не с сопротивлением со стороны отдельных министерств, а с отсутствием самой возможности изменить существующие

рамки национальной политики, ввиду, к примеру, экономических ограничений страны. Интеграция политики устойчивого развития заключается в объединении не нескольких, а всех целей в единую задачу, поэтому этот процесс не может не сталкиваться с бюрократическими сложностями управления. Поэтому, чтобы преодолеть маргинализацию целей внутри государственного управления, необходима внутренняя интерпретация и интернализация ЦУР с точки зрения национальных политических приоритетов.

Когнитивные и аналитические возможности

Чтобы преодолеть препятствия интеграции экологической политики, необходимо системное мышление, которого можно добиться с помощью консультаций, обмена знаниями и процедур экологической оценки. В экологической политике такие процедуры включали анализ трендов, построение сценариев и обсуждение различных точек зрения о необходимых мерах. Такие процедуры получили название стратегической экологической оценки, с помощью которой министерство окружающей среды передает информацию в центр правительства для разработки соответствующей экологической политики. Что касается Повестки дня до 2030 года, то для ЦУР были также предусмотрены аналитические инструменты для изучения влияния политики и системы взаимодействия между секторами и министерствами на прогресс в достижении целей. Таким образом, ключевой аналитической задачей будет сравнение целей с текущими национальными показателями и существующей политикой в отношении данной цели.

Институциональные механизмы

Экологическая политика предусматривает различные процедуры организации политического процесса, такие как обсуждения и форумы, межведомственные рабочие группы, консультации и анализ стратегической экологической оценки, но пока нельзя точно сказать, насколько эти процедуры влияют на запуск политической реформы. Подобные институциональные механизмы являются скорее стратегией отстаивания принципов, практик и процедур, когда правительство не отдает приоритет экологическим вопросам. Поэтому договоренности, достигнутые на институциональном уровне, не являются достаточным аргументом для внедрения реформ и решительно зависят от политической воли правительства. Тем не менее, подобные институциональные механизмы для интеграции экологической политики также актуальны и в контексте ЦУР, несмотря на то, что масштаб необходимых преобразований значительно больше. Для выработки эффективной политики устойчивого развития необходимы опыт, инновации и инструменты реформирования, созданные в министерствах и ведомствах каждой отрасли,

а институциональные механизмы должны быть направлены на улучшение коммуникации и сотрудничества между ними, с целью обмена опытом, знаниями и поиска оптимальных решений. В этом случае встает вопрос координации действий, и, если для интеграции экологической политики координатором является Министерство окружающей среды, то для ЦУР, которые охватывают все области развития, ответственность может быть распределена между несколькими влиятельными министерствами, что, в свою очередь, добавляет риск маргинализации целей, учитывая их тесную взаимосвязь между собой.

Для политиков, осуществляющих реализацию ЦУР, опыт в области интеграции экологической политики является достаточно информативным, хотя характер ЦУР существенно меняет проблемы интеграции по аспектам, относящимся к нормативной базе и политической воле. Что касается нормативной базы, то она не дает какого-либо приоритетного направления для политики, а только поддерживает принципы универсальности и партнерства, относящиеся к устойчивому развитию. В отношении политической воли, вопрос ставится таким образом, что при отсутствии возможности реализовать поставленные задачи, необходимо изменить рамки национальной политики таким образом, чтобы они вписывались в Повестку дня до 2030 года. По двум другим аспектам, относящимся к аналитическим возможностям и институциональным механизмам, подход напротив может быть похожим. Познавательные и аналитические возможности показывают схожие проблемы, хотя необходимые знания в контексте ЦУР должны охватывать более обширную аудиторию. Также аналогичны и институциональные механизмы для преодоления политических разногласий, с отличием только в вопросах организации. Тем не менее, единого универсального подхода к институциональным изменениям быть не может, поскольку очень многое будет зависеть от национального контекста.

На сегодняшний день ключевые экологические проблемы, такие как загрязнение воздуха, образование отходов, изменение климата и загрязнение водных ресурсов, до конца не решены даже в странах с самыми лучшими экологическими показателями, что свидетельствует о несовершенстве интеграции экологической политики. Тем не менее, трудности, которые возникали в продвижении экологической политики могут быть не так сильно выражены в вопросах реализации ЦУР, поскольку продвижение ЦУР предполагает гораздо более обширную область для взаимного изучения вопросов, партнерства и создания новых альянсов для действий по определенным направлениям. Но, в любом случае, реализация ЦУР идет своим собственным путем, с индивидуальным набором

проблем и вопросов, которые необходимо учитывать в институциональных и политических исследованиях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время в мире признается, что централизованный подход управления развитием не является эффективным. Поэтому в реализации ЦУР большое внимание уделяется локализации глобальных целей. Это означает, что каждая страна должна выбрать актуальные для нее ЦУР и стоящие за ними задачи, исходя из своих приоритетов, и переформулировать их с учетом национального контекста. Локализация объединяет преимущества как централизации, так и децентрализации и помогает лучшим образом учесть интересы всех слоев общества. Основываясь на проведенном в данном исследовании анализе, можно сделать вывод о том, что в мире нет единства относительно последовательности действий для выявления национальных приоритетов в области устойчивого развития. Более того, вряд ли возможно выработать какие-либо конкретные и универсальные подходы для всех стран, и далеко не все страны определяют приоритетные для себя области. При этом на основе уже имеющейся практики можно выявить общие принципы, которыми следует руководствоваться при определении национальных приоритетов в области реализации Повестки-2030.

Проведенный анализ выявил, что традиционные отраслевые подходы к решению взаимосвязанных социальных, экологических, экономических и политических задач часто оказываются недостаточными для реализации ЦУР. Для проведения эффективной политики в сфере устойчивого развития необходимо объединение разных участников данного процесса и поиск компромиссов между ними, а также использование комплексного подхода к политике в области развития. Кроме того, реализация ЦУР иногда сталкивается с противодействием местных сообществ. Это означает, что переход к устойчивому развитию должен быть инклюзивным и учитывающим мнения местных жителей, а локализацию ЦУР следует проводить не только на национальном уровне, но также на региональном и местном уровнях, а также на уровне городов.

Повестка-2030 представляет собой концепцию, основанную на данных, поэтому доступность национальной статистики и ее надежность играет ключевую роль в установлении национальных целей, их реализации и мониторинге прогресса. Огромную роль в эффективной приоритизации и реализации ЦУР может сыграть использование больших данных. Все больше людей в мире пользуются сетью Интернет, и информация об их предпочтениях, поведении и т.д. может стать важным инструментом для разработки программ и стратегий устойчивого развития. Это поможет создать новые возможности для реализации ЦУР с более низкими транзакционными издержками.

Особенно важное значение имеет качественная координация национальных действий, направленных на локализацию и внедрение ЦУР. Для этого в каждой стране должен быть назначен координирующий орган – министерство или правительство, - задача которого заключается в организации работы в области устойчивого развития на национальном уровне и в интеграции ЦУР во все ключевые национальные стратегические документы. Возможно, оптимальным национальным координатором является правительство, поскольку оно не специализируется на одном или нескольких аспектах устойчивого развития и занимает нейтральную позицию.

Необходимость согласования мер политики в области устойчивого развития отражена в Повестке-2030 (ЦУР 17) и осознается международным сообществом. В тех случаях, когда принятие политических мер в разных областях противоречит друг другу, это подрывает достижение целей в одной и более областях. Для согласования мер политики в разных сферах могут использоваться межсекторный и многосекторный подходы. В первом случае принятие мер политики в одной области стимулирует реализацию других целей. Во втором случае меры политики разрабатываются таким образом, что они оказывают положительное влияние на достижение сразу нескольких ЦУР.

В настоящий момент большинство стран сосредоточены на реализации отдельных ЦУР, среди которых часто упоминается ЦУР 8 (достойная работа и экономический рост). Остальные ЦУР часто остаются в тени, что не соответствует принципам устойчивого развития. Также многие страны уделяют недостаточно внимания ключевым принципам Повестки-2030 – универсальности, инклюзивности и защиты прав всех участников развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Gusmao Caiado R.G. et al. A literature-based review on potentials and constraints in the implementation of the sustainable development goals//Journal of Cleaner Production – 2018. – Vol. 198. P. 1276-1288.
2. Kumi E., Arhin A.A., Yeboah T. Can post-2015 sustainable development goals survive neoliberalism? A critical examination of the sustainable development–neoliberalism nexus in developing countries//Environment, Development and Sustainability – 2013. – Vol. 16. P. 539-554.
3. Jayasooria D. Sustainable Development Goals and Social Work: Opportunities and Challenges for Social Work Practice in Malaysia// Journal of Human Rights and Social Work – 2016. – Vol. 1. P. 19-29.
4. Stafford-Smith M. et al. Integration: the key to implementing the sustainable development goals//Sustainability Science – 2016. – Vol. 12. P. 911-919.
5. Stevens C., Kanie N. The transformative potential of the Sustainable Development Goals (SDGs)// International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics – 2016. – Vol. 16. P. 393-396.
6. Persson A., Weitz N., Nillson M. Follow-up and Review of the Sustainable Development Goals: Alignment vs. Internalization//Review of European, Comparative&International Environmental Law – 2016. – Vol. 25, Issue 1. P. 59-68.
7. Reed J. et al. Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: learning from the past to guide the future//Global Change Biology – 2016. – Vol. 22, Issue 7. P. 2540-2554.
8. Van Vuuren D.P. et al. Pathways to achieve a set of ambitious global sustainability objectives by 2050: Explorations using the IMAGE integrated assessment model// Technological Forecasting and Social Change – 2015. – Vol. 98. P. 303-323.
9. Jasovský D. et al. Antimicrobial resistance—a threat to the world’s sustainable development//Upsala Journal of Medical Sciences – 2016. – Vol. 121(3). P.159-164.
10. Urmee T., AnisuzzamanM. Social, cultural and political dimensions of off-grid renewable energy programs in developing countries//Renewable Energy – 2016. – Vol. 93. P. 159-167.
11. El Massah S., Mohieldin M. Digital transformation and localizing the Sustainable Development Goals//Ecological Economics – 2020. – Vol. 169.

12. We Are Social&Hootsuite. 2018 Digital Yearbook, 2018. – URL: <https://www.slideshare.net/wearesocial/2018-digital-yearbook-86862930> (дата обращения: 2020-09-10).
13. The New Localism How Cities Can Thrive in the Age of Populism/Katz B., Nowak J. – Brookings Institution Press, 2018. – 304 p.
14. Tosun J., Leininger J. Governing the interlinkages between the Sustainable Development Goals: approaches to attain policy integration//Global Challenges – 2017. – Vol. 1(9).
15. International Council for Science. A Guide to SDG Interactions: from Science to Implementation, 2017. URL: <https://council.science/publications/a-guide-to-sdg-interactions-from-science-to-implementation/> (дата обращения: 2020-09-10).
16. Wong R. What makes a good coordinator for implementing the Sustainable Development Goals?// Journal of Cleaner Production – 2019. – Vol. 238.
17. Nilsson M., Persson Å. Policy note: lessons from environmental policy integration for the implementation of the 2030 Agenda. – Stockholm Environment Institute, 2017. URL: <https://www.sei.org/publications/policy-note-lessons-from-environmental-policy-integration-for-the-implementation-of-the-2030-agenda/> (дата обращения: 2020-09-10).