

## Цели устойчивого развития: что с ними не так и что нужно изменить

Булат К. Есекин, независимый эксперт,  
национальный координатор по ЦРТ/ЦУР от Казахстана с 1998 по 2012 годы

Цели устойчивого развития (ЦУР), принятые в 2015 г. на уровне ООН сегодня являются ответом мирового сообщества на вызовы, стоящие перед человечеством в 21 веке, включая конфликты и бедность, болезни и деградацию окружающей среды. 17 ЦУР и 169 задач заменили предыдущие 8 целей развития тысячелетия (ЦРТ), принятые в 2000 г. по инициативе промышленно развитых стран (ОЭСР) как основы для официальной помощи развивающимся странам. Сегодня почти все страны приняли программы по достижению ЦУР к 2030 году.



За прошедшие 5 лет странами и международными организациями было подготовлено немало отчетов о ходе реализации ЦУР, а также рекомендаций. Вместе с тем многие эксперты высказывают сомнения в достижимости ЦУР по ряду причин.

1. **Добровольный характер выполнения обязательств по ЦУР.** Необязательность решений связана со статусом организаций системы ООН, политически и финансово зависимых от правительств. Помимо рекомендательного характера ЦУР принцип консенсуса в принятии решений ООН приводит к тому, что предложения экспертов проходят через сито политического редактирования с правками со стороны правительств и влиятельных организаций. В итоге решения искажаются, становятся размытыми. По этим же причинам ЦУР не включают сегодня такие основополагающие **цели как соблюдение прав природы и человека**. Многие страны не считают ЦУР обязательными, не выделяют на них специальные бюджеты и продолжают, используя обновленную терминологию, свои прежние стратегии, основанные на экономическом росте в ущерб общим планетарным целям. ЦУРы остаются в виде декоративных программ без необходимого статуса и целевого финансирования. Общество, бизнес, научные круги, местное население остаются в этом процессе **отчужденными** наблюдателями (не воспринимают цели как личные и ежедневные).

2. **Методология ООН для оценки ЦУР.** ООН и ее партнерами были подготовлены ряд руководств в помощь странам для работ по ЦУР и оценки прогресса. В добровольных национальных отчетах (ДНО) страны манипулируют статистикой и показателями, стараются показать прогресс по выполнению международных обязательств. Но в реальности такого прогресса нет: физические (неденежные) индикаторы показывают обратную картину. При этом, вместо отчетов о выполнении целей дается информация о «покрытии» и т.п., не означающая их реализацию. Например, правительство Казахстана показало в своем ДНО (2019)<sup>1</sup> «покрытие» целей по воде и санитарии (ЦУР-6) почти на

<sup>1</sup>[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23453KAZAKHSTAN\\_VNR\\_Kazakhstan\\_web\\_site\\_2019.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/23453KAZAKHSTAN_VNR_Kazakhstan_web_site_2019.pdf)

90% (а целей по здоровью, голоду, устойчивой энергии, городам, образованию и индустрии - на все 100%). В то же время независимая оценка (ГВП и ООН-Вода) показала, что проблемы, связанные с водными ресурсами в стране только нарастают, а управление водой (ЦУР 6.5.1) с каждым годом ухудшается (детальная оценка этой цели составила всего 30,2%<sup>2</sup>). Основной недостаток методологии, предложенной ООН правительствам, в том, что она (при всех ссылаках на участие и вовлеченность) основана на оценках государственными структурами своей собственной работы<sup>3</sup>. Было бы правильным сделать наоборот: сначала должна быть сделана независимая экспертная оценка с участием общественности и только затем ее обсуждение с госорганами, что позволило бы не прятать, а выявлять проблемы. В некоторых странах выполняются независимые общественные оценки выполнения ЦУР, но они делаются или параллельно или после завершения официальных отчетов- практически не влияют на их содержание.

**3. Статус и содержание ЦУР.** Согласно принятым решениям все 17 ЦУР имеют равный статус, что также является следствием политического консенсуса между странами (а также лоббирования отдельных целей международными организациями в интересах собственного финансирования). Однако очевидно, что ЦУРы неоднородны, имеют разный статус: многие из них являются следствиями или причинами для других целей, или средствами их достижения. Неясные связи между ЦУР позволяют государственным и международным организациям при всех заявлениях о синергизме продолжать действовать автономно, жонглируя удобными для себя ЦУР и конкурируя за ресурсы. При этом некоторые ЦУРы противоположны по своей сути. Например, такая цель как экономический рост (ЦУР8), доходов и другие означают рост производства и потребления, что противоречит цели 12, а также целям по борьбе с изменением климата (13) и сохранению экосистем (14,15). Такие противоречия дают странам ложные ориентиры и отодвигают на второй план наиболее важные цели. Как аналогию можно привести многоэтажный дом с благополучными и неблагополучными этажами, дружными или конфликтующими соседями. Но очевидно, что проблемы с общими фундаментом (сохранение природной основы) должны иметь приоритет перед всеми остальными проблемами: бедности, энергии, гендерного равенства и другими, важными для многих, но не для всех стран. Но в условиях растущего экологического кризиса все страны будут вынуждены выделять из всего списка ЦУР эко-цели как приоритетные. Например, по глобальной проблеме изменения климата развитые страны существенно усиливают свои обязательства и создают механизмы принуждения для других стран (например, пограничный налог ЕС). Однако по другим, более важным задачам, например, **по защите экосистем, почвы и биоразнообразия** – базового условия и основы сохранения жизни на планете, такого понимания и эффективных механизмов еще не существует (КБР ООН-также остается декларативным механизмом).

**4. Локализация ЦУР.** Равный статус всех ЦУР - следствие не только системы принятия решений ООН и лоббирования, но и отсутствия их локализации- привязки к территории. Практически ни одна из ЦУР не привязана к конкретной территории. Предполагалось, что это будет сделано на уровне стран. Но на национальном уровне страны, следуя подходу и рекомендациям ООН, формируют свои национальные программы по секторально-ресурсному принципу, что дает им возможность показывать выполнение ЦУР без изменения своих политик, подрывающих основы устойчивого развития. Локализация ЦУР потребует пересмотра и корректировки национальных и секторальных целей и стратегий. Например, в Казахстане цели по достижению 50% доли альтернативных источников энергии в общем объеме производства энергии или 50% повышению энергоэффективности к 2050 г. не распределены между отраслями и предприятиями, что

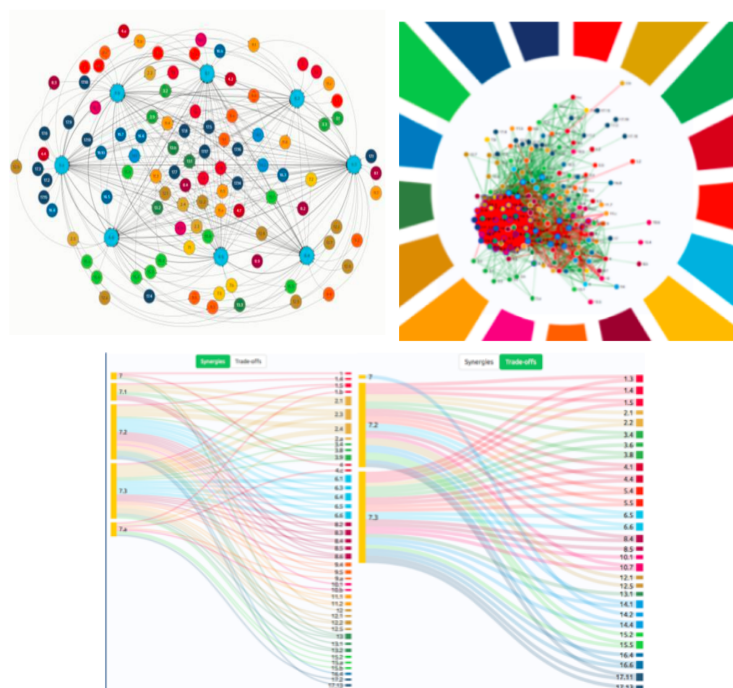
<sup>2</sup> <http://iwrmdataportal.unepdhi.org/aboutsdg651>

<sup>3</sup>

[https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21633VNR\\_handbook\\_2019\\_Edition\\_RUS\\_EP\\_25March2019\\_Russian.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21633VNR_handbook_2019_Edition_RUS_EP_25March2019_Russian.pdf)

делает их заведомо невыполнимыми. Развитие ВИЭ и ЭЭ не сопровождается сокращением использования ископаемого топлива, но увеличивает общее потребление энергии и нагрузку на природу! Отчеты Казахстана по ЦУР представляют собой общую информацию об отдельных выполняемых в стране проектах или намерениях и практически не влияют на текущие программы страны, угольного, нефтяного и других направлений “коричневого” бизнеса.

Без локализации ЦУР международные организации (UN, EU, IGES и другие), а также страны рисуют запутанные картинки об их взаимных связях:



Но только привязка, локализация целей на конкретную территорию прояснит их связи, поставит все (секторальные) цели на свои места и придает им конкретные- точные значения: как в живом организме- все жизненные органы и процессы (программы) взаимосвязаны - без самостоятельности и конкуренции!

**5. Секторальный и ресурсный подход в управлении, отсутствие экосистемного управления.** Сегодня на всех уровнях- от глобального до локального- в планировании программ и проектов по-прежнему применяется секторальный и ресурсный подход, что в итоге приводит к обратным результатам: ухудшается и качество жизни и экологическая устойчивость. В результате отраслевого и административно-территориального управления в государственных и территориальных программах Казахстана, известного крайне уязвимыми из-за аридного климата водными экосистемами (пример Арала!), нет целей по сохранению водных экосистем – основы для водообеспечения экономики, населения и природы. В экономике, ориентированной на добычу и рост использования природных ресурсов, такие цели не нужны- их заменяют цели по наращиванию производства и потребления, дамб и плотин, разрушающих природную основу экономики и препятствующих в итоге всем ЦУР. В развитии городов упор делается на наиболее затратные меры- строительство новых ТЭС и АЭС вместо энергосбережения, расширение автодорог и развязок - вместо общественного транспорта.

Реализация экосистемного принципа требует иной системы управления, а локализация ЦУР на основе экосистем позволит установить точные и обоснованные значения всех целей и дает ясное понимание как именно различные секторальные цели (вода, энергетика, продовольствие, бедность, образование и другие) **логически, пространственно и**

**количественно взаимосвязаны.** Экосистемный подход создает основу для реальной и полной интеграции действий различных экономических субъектов- **основу для экологического регулирования и нормирования.** Для сохранения экосистем локализацию целей необходимо применять не в рамках административных или ведомственных границ, а **на основе целостных природных экосистем**, неделимых на административные границы, с учетом сложных, но устойчивых связей между живыми организмами и компонентами окружающей среды. Только при таком подходе цели и действия различных экономических субъектов, конфликтующие и конкурирующие в нынешних системах управления из-за своей мнимой независимости, займут свое место в общей системе природных процессов и создадут синергию для достижения целей устойчивого развития.

Для условий Казахстана (как и для многих других стран) управление должно базироваться **на основе экосистем речных бассейнов**, представляющих целостные природные комплексы, охватывающие всю территорию страны, состояние которых является основой и главным лимитирующим фактором для экономического и социального развития. Ниже приведен пример локализации ЦУР в Балхаш-Алакольском бассейне.

### **Пример локализации ЦУР на основе экосистемного подхода**

Балхаш-Алакольский бассейн предлагается как **модель преобразования многолетних проблем в возможности для зеленой экономики и устойчивого развития.** Бассейн является одной из крупнейших в мире озерных экосистем площадью 512 тыс. км<sup>2</sup> - больше чем Великобритания, Голландия, Дания, Швейцария и Бельгия вместе взятые.

Как единая и неделимая система он представляет собой целостный организм с водными, земельными, биологическими и другими ресурсами, производственной и иной инфраструктурой. При этом само озеро Балхаш выполняет роль уникального и незаменимого природного регулятора экологического равновесия, поддерживая жизнь более 50,000 рек, озер и водотоков, родников и водоемов, регулирующих климат, поддерживающих биоразнообразие и обеспечивающих водой промышленность, население и сельское хозяйство, объекты энергетики и коммунальной сферы.

В бассейне находятся 12 типов экосистем (от ледников до пустынь), заповедники и природные парки – более 4,000 км<sup>2</sup>, включая государственный природный заказник и государственный лесной фонд, сельхозугодия и пастбища– более 23,0 млн га. Неиспользуемый потенциал для зеленых инвестиций в этом бассейне - ВИЭ (более чем 500 МВт), судоходство (55,000 т грузов/год), рыбное хозяйство с потенциалом более 53,000 т. рыбной продукции/год, устойчивый туризм, органическое сельское хозяйство и другие. При этом само озеро выполняет фундаментальную роль в сохранении экологического равновесия всего региона, поддерживая природные потоки энергии и веществ, испарения и осадков, течения воды по земной поверхности и под землей.

Вместе с тем, из-за отсутствия целостного, экосистемного управления бассейн продолжает деградировать: из 16 озерных систем осталось только 5, опустыниванием охвачено более 150 тыс. км<sup>2</sup>. По оценкам McKinsey в результате текущего развития, трансграничного забора воды и изменения климата **дефицит воды в этом бассейне к 2030 г. достигнет 1,9 млрд м<sup>4</sup>**, что вызовет необратимую деградацию всей экосистемы с экономическим ущербом и социальными последствиями, аналогичными катастрофе Арала. Однако уроки прошлых ошибок не извлечены: действующая госпрограмма по управлению водными ресурсами Казахстана повторяет прежние подходы и не ставит главной целью сохранение этой уязвимой экосистемы как ключевого условия для устойчивого развития и адаптации к

---

<sup>4</sup> Проект стратегии зеленой экономики Казахстана, McKinsey, 2012

изменению климата в этом регионе<sup>5</sup>. Программа ориентирована в основном на цели количественного роста: увеличение площадей орошаемых земель и строительство водохранилищ, с ростом бюджетных расходов и потерей самой возможности сохранения этой уникальной экосистемы, от которой зависит благополучие миллионов проживающих в ней людей. При всем понимании этой проблемы и неоспоримых аргументах, правительство не готово изменить управление, сохраняя “коричневый” бизнес и ресурсный подход. Вместе с тем, переход к экосистемному управлению позволит остановить растущие экологические угрозы, скорректировать действующие отраслевые программы и определить действия, важные не только для сохранения природной основы социального благополучия и экономического развития, но и для устойчивости всех отраслевых, территориальных программ и проектов частного сектора.

### **Практические шаги для перехода к экосистемному управлению**

Еще в 2007 г. на основе рекомендаций проекта ЕС по интегрированному управлению в Балхаш-Алакольском бассейне правительство Казахстана приняло постановление, в котором отмечало: «Существующая система управления территорией бассейна, основанная на фрагментарных полномочиях и краткосрочных действиях, не позволяет решить существующие проблемы бассейна и обеспечить развитие территории, не способствует консолидации действий центральных и местных органов, государства, гражданского общества и частного сектора». «Одним из основных результатов проведенного анализа является **вывод о необходимости совершенствования системы управления в Балхаш-Алакольском регионе как ключевого условия для запуска и реализации программы, перехода к интегрированному планированию и управлению, вовлечения имеющегося используемого потенциала региона**». Постановлением было поручено «проработать возможности внедрения экосистемного управления по бассейновому принципу с проведением международной экспертизы проекта «Положение об органе бассейнового управления». «В целом, формируемая система бассейнового управления задаст параметры дальнейшего совершенствования административно-территориальной организации региона и системы планирования территории». Таким образом, была сделана попытка перехода на экосистемное управление. Но одного такого решения оказалось недостаточно - требуются более кардинальные реформы управления.

При экосистемном подходе применительно к этому бассейну нынешняя основная цель государственной программы по обеспечению водой экономических потребностей остается, но будет увязана с **целью более высокого уровня: сохранение и восстановление озерной и речной экосистем**, включая защиту источников воды и водосборных территорий, горных и лесных экосистем, сокращение выбросов, сбросов и отходов.

Интегрированным суммарным итогом всех программ в этом бассейне должен быть **уровень озера не ниже 341м**, означающий сохранение баланса между притоком и расходом воды - основное условие для сохранения экологического равновесия во всем бассейне. **Это и есть главная - интегрированная цель всех ЦУР, а также цель адаптации к изменению климата для этого региона- значительной территории, важной для глобальной эко-устойчивости. Она же есть основа для территориального планирования и экологического нормирования, установления лимитов на природопользование и всей системы природопользования.**

Для достижения этой цели необходимо решение следующих основных задач:

---

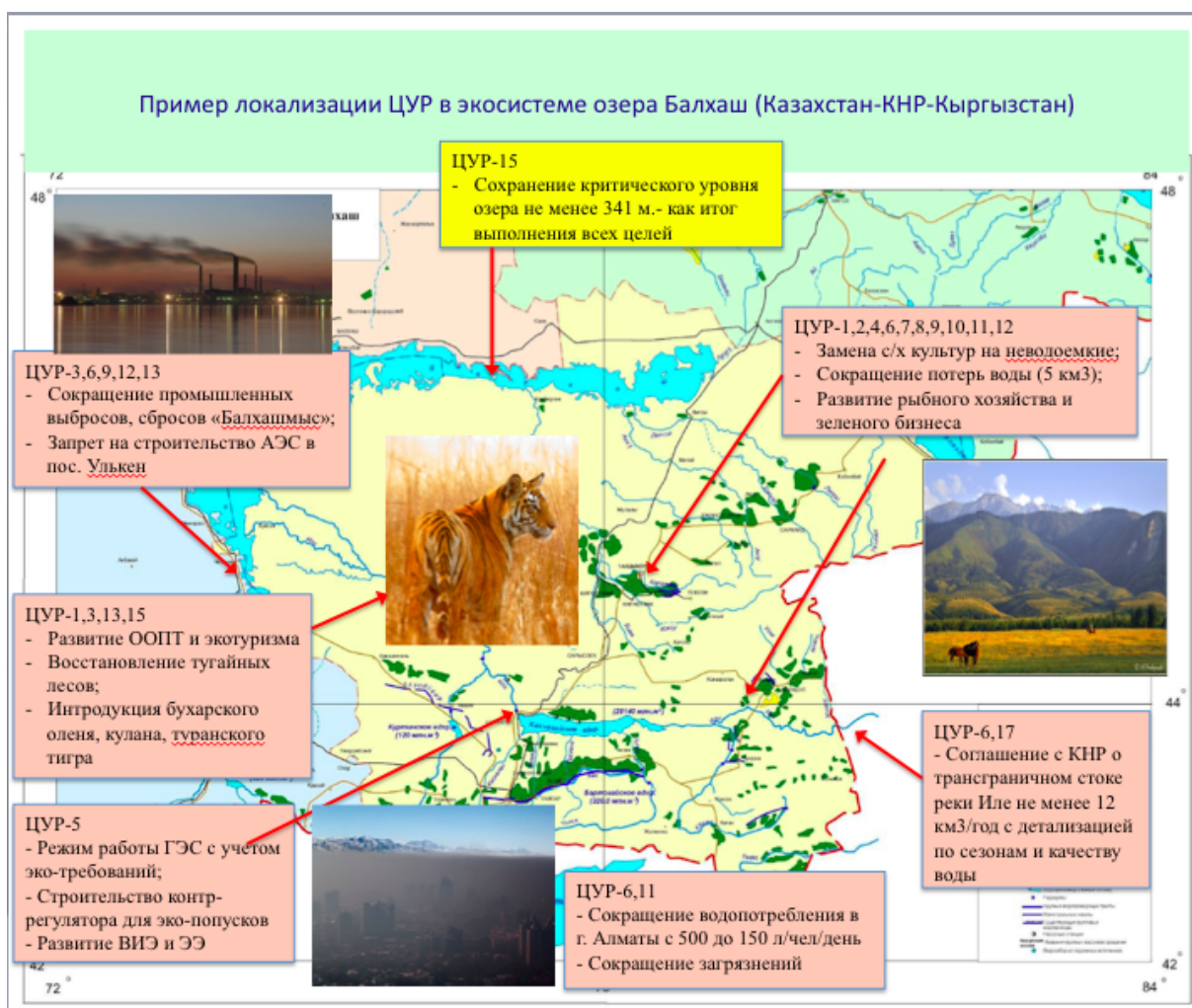
<sup>5</sup> В последнем варианте Программы (2021) появились цели, но декларативные- без необходимых мер

- **Задача 1.** Гарантированные внутренний поверхностный сток в бассейне- не менее 25 км<sup>3</sup>/год;
- **Задача 2.** Международное соглашение с КНР по трансграничному стоку- не менее 12 км<sup>3</sup>/год.

**Задача 1** требует корректировки всех действующих целей и программ во всех секторах экономики: сельском и коммунальном хозяйствах, энергетике, промышленности и других отраслях – с пересмотром целей и индикаторов, в том числе:

- **В сельском хозяйстве:** изменение структуры производств, замена водоемких культур, в том числе риса, на площади не менее 25 тыс. га (с целевой поддержкой фермеров), сокращение значительных потерь воды и загрязнений, запрет на дальнейшее расширение орошаемых земель;
- **В энергетике:** энергосбережение, изменение и корректировка режимов работы всех ГТС для поддержки экологических попусков;
- **В промышленности:** прекращение (закрытие) грязных производств, сокращение отходов, выбросов и сбросов (новые стандарты, экономические инструменты и новые технологии), водосбережение;
- **В коммунальном секторе:** развитие зеленой инфраструктуры, водосбережение и сокращение потерь воды (например в г. Алматы можно снизить потребление с 350-500 до 100-150 л/сутки/чел., включая запрет на мойку машин и улиц питьевой водой);
- **В деле сохранения природы:** восстановление дельты озера, развитие и расширение заповедников, особенно в зонах формирования стока, восстановление лесов и биоразнообразия (в т.ч. интродукция туранского тигра как индикатор биоразнообразия).

Только целостный подход и интеграция всех секторальных и территориальных программ на основе природных процессов и экосистемного управления позволит не допустить повторения экологической катастрофы Аральского моря и сохранить эту уникальную экосистемы- **основу** не только для экономической деятельности и социального благополучия в этом регионе, но и для поддержания глобальной экологической и климатической устойчивости.



В мире накоплен обширный опыт перехода к бассейновому-экосистемному управлению. Многими странами принимались специальные законы. Например, в США еще в 30-х годах для прекращения секторальных конфликтов и остановки деградации окружающей среды в долине р. Теннесси был принят федеральный закон по созданию бассейнового управления (TVA). В Японии, ЕС, Канаде и других странах также имеются успешный опыт, специальные законы, программы и механизмы в поддержку экосистемного управления.

При этом успешный международный опыт показывает:

- **бассейны рек должны быть основой для управления территориями** как целостные и неделимые объекты управления для полной интеграции секторальных и административно-территориальных программ в программы устойчивого развития и адаптации;
- **цели по сохранению экосистем должны быть приоритетны** - это ключевое условие для устойчивой (долгосрочной) экономической деятельности и социального развития;
- **отчужденность населения и природопользователей** от природы и управления территорией, распределения рисков и выгод должна быть преодолена и формализована;
- **орган управления бассейном** должен иметь необходимые полномочия, ресурсы и ответственность за долгосрочное управление водой, землей, энергией, инфраструктурой.

В Казахстане такие реформы (на пилотной территории) возможны через принятие закона об озере Балхаш с ясными целями программы и созданием полномочного органа управления. При этом создание рабочего органа бассейнового управления является первоочередным и необходимым условием для запуска такой программы.

Для преодоления отчужденности и фрагментарного управления, перевода конфликтов государства, бизнеса и общественности в заинтересованное и взаимовыгодное сотрудничество предлагается создать управление в форме **бассейновой социальной корпорации**. Главным отличием (от промышленных и финансовых корпораций) является то, что ее деятельность направлена на интеграцию социального, экологического и коммерческого эффектов. При этом долгосрочные экологические и социальные цели приоритетны, а механизмы управления сдерживают стремление к прибыли любой ценой и за счет разрушения природного и социального потенциала.

**Бассейновая социальная корпорация как открытое АО** с участием населения, государства, бизнеса и всех природопользователей в качестве собственников-акционеров:

1. **Преодолевает отчужденность и изменяет поведение населения и частного сектора** и вовлекает их в достижение ЦУР и развитие территории - как хозяев, **на основе акций и инвестиций** в зеленый бизнес;
2. **Создает фокус на долгосрочные цели и общественные выгоды**, включая здоровье, науку и образование - не только на прибыль;
3. **Устраняет социальные конфликты** и объединяет действия государства, бизнеса и гражданского общества, используя сильные стороны каждого из них;
4. **Открыта для любых форм финансирования** и создает более эффективные и прозрачные механизмы для устойчивой хозяйственной деятельности (доходы от деятельности, сборы за услуги, экосистемные платежи, зеленые облигации и другие);
5. **Более заинтересованы в развитии зеленых технологий и “озеленении”** инфраструктуры бассейна (плотин и ГЭС, ирригации, промышленных и других объектов);
6. **Решает трансграничные конфликты более действенными инструментами** на основе совместного управления бассейном (вместо нынешнего водodelения) - с учетом общих целей и интересов всех сторон;
7. **Не исключает** государственные, ведомственные и территориальные программы, государственные системы контроля и мониторинга, **но уточняет их содержание и полномочия**- ставит перед ними более точные и обоснованные цели.

Бассейновая система управления на основе участия населения (совмещение социального и бассейнового подходов) позволит остановить существующие разрушительные процессы. Любые решения по финансированию новых программ и проектов за счет государственных, местных бюджетов и частного сектора в такой системе будут определяться и контролироваться по критериям их соответствия общим целям. Действующие системы планирования и нормирования, стимулирования, мониторинга и контроля, образования, науки, информирования и общественного участия также будут подчинены общей цели и задачам.

**Новая модель управления позволит выйти за рамки традиционного выбора: «экономика или окружающая среда» и откроет для населения, бизнеса и государств новые перспективы развития. Она даст правительствам инновационные решения для выполнения ЦУР, развития зеленой экономики и устойчивой занятости, позволит снизить растущую зависимость от дефицита воды и изменения климата.**