

Реализация Россией Повестки 2030: общее видение прогресса гражданским обществом

После принятия Повестки 2030 25 сентября 2015 года официальные представители России неоднократно подтверждали свою приверженность реализации ЦУР. В сентябре 2017 года в Китае президент РФ Владимир Путин отметил, что страна активно работает в направлении реализации Повестки 2030, сотрудничает с международными организациями системы ООН, совместно осуществляет проекты, направленные, в том числе, на обеспечение продовольственной безопасности, модернизацию промышленной и транспортной инфраструктуры, решение экономических проблем. В 2019 году на конгрессе Международной организации высших органов аудита он также подчеркнул, что основной смысл государственного управления: “в обеспечении устойчивого развития общества и достижении достойного уровня жизни людей”.

Тем не менее ЦУР не уделяется должное внимания в стратегическом планировании развития страны, в работе исполнительной власти на национальном, региональном и местном уровнях. Между тем, Россия активно наращивает потенциал в области международной поддержки развития развивающимся странам, что является неотъемлемой частью Повестки 2030.

Стратегии развития России и ЦУР

Концепция перехода РФ к устойчивому развитию 1996 года определяет политику России в области устойчивого развития. В 2002 году идея устойчивого развития получила в проекте документа «Стратегия устойчивого развития Российской Федерации» 2002 года, инициатором разработки которого явилось Правительство РФ. Однако, этот документ не был официально утвержден¹.

Координацию деятельности различных ведомств в области изменения климата и устойчивого развития в России формально осуществляет Межведомственная рабочая группа (МРГ) при Администрации Президента РФ по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития. МРГ также занимается продвижением интересов России по данным вопросам на международной арене. Несмотря на то, что в России до 2030 года будет действовать ряд принятых государственных стратегий по развитию промышленности, экологии, цифровизации и других направлений, они слабо адаптированы под ЦУР.

Стратегия-2020 и Майские указы

¹ <https://ac.gov.ru/archive/files/publication/a/15600.pdf>

Стратегия-2020 или Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года была принята в 2008 году. Несмотря на то, что ЦУР еще не были утверждены, Стратегия-2020 затрагивала некоторые задачи, которые были в них отражены. Например, уже к 2012 году планировалось достичь роста реальных доходов населения, увеличения ожидаемой продолжительности жизни на 2,5 года, роста ВВП на 37–38 %, роста производительности труда на 40–41 % и т.д.

За рамками Стратегии-2020 остались вопросы экологии, градостроительства, пространственного развития, возможные отрицательные внешние эффекты экономического роста. Стратегия-2020 оказалась неактуальной сразу после своего принятия из-за наступления в России затяжного экономического кризиса.

Тем не менее, ряд целей, прописанных в стратегии, были достигнуты в последние годы. Инфляция была снижена более чем на 5 %. Удалось повысить стандарты качества госуслуг. Были введены отчисления на ремонт многоквартирных домов. Власти сократили субсидирование автомобилистов. Главное, что не получилось — это переход к новой модели экономического роста, ориентированной на увеличение производительности труда и длинные внутренние источники инвестиций, и рост расходов на человеческий капитал (образование и здравоохранение) и инфраструктуру².

В дополнение к Стратегии-2020 7 мая 2012 года в день вступления в должность президента Владимир Путин подписал 11 указов, содержащих 218 поручений Правительству РФ для выполнения в течение 2012–2020 годов (так называемые “майские указы”). В них были прописаны целевые показатели по зарплатам бюджетников, привлекательности России для бизнеса и другим направлениям. По данным независимых источников, указы были формально выполнены только в 4 регионах России из 85³.

Национальные проекты на период до 2024 года

С апреля 2016 года рабочая группа Экономического совета при Президенте Российской Федерации разрабатывала предложения по Стратегии развития Российской Федерации на 2018–2024 гг. и на перспективу до 2035 года. Работа проводилась на базе Центра стратегических разработок совместно с министерствами и ведомствами с привлечением региональных представителей и экспертов по отдельным тематическим направлениям. Однако ЦУР не были учтены в разработке этого стратегического плана. В мае 2018 года президент подписал указ “О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года”.

² <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/21/83546-buduschee-na-zakaz>

³

<https://novayagazeta.ru/news/2019/04/17/150942-rbk-mayskie-ukazy-putina-o-povyshenii-zarplat-byudzh-etnikov-vypolneny-v-chetyreh-regionah-iz-85>

В целом это программный документ, определяющий стратегическую цель по научно-технологическому и социально-экономическому развитию страны, включая вхождение России в топ-5 крупнейших экономик мира, увеличение численности населения страны и продолжительности жизни с 72 до 78 лет (к 2030 г. – до 80 лет), рост реальных доходов россиян и двукратное снижение уровня бедности, ежегодное улучшение жилищных условий 5 млн семей, создание условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого гражданина. При этом документ включает 12 национальных проектов, в каждом из которых прописано достижение определенных целевых показателей и решение задач. Если рассматривать их суммарно, то 131 пункт покрывает только 57 из 169 задач ЦУР. При этом ЦУР13 и ЦУР14 не получили никакого отражения в данном программном документе (см. рисунок).

В феврале 2019 года начала работу группа "Устойчивое развитие", созданная решением бюро высшего совета партии "Единая Россия". По проекту задача этой группы - построить диалог общества и власти в целях эффективной реализации национальных проектов. В каждом федеральном округе планировались обсуждения по стратегии развития территории в контексте реализации национальных идей с учетом запросов общества. Данная инициатива широко не освещалась, и независимое гражданское общество не было осведомлено о ней. При этом непонятно, почему данной группе было дано такое название. Из описания ее целей и задач возникают сомнения, имеют ли ее члены необходимое понимание концепции устойчивого развития. Следует отметить, что по сведениям многих общественников, представители государственных органов всех уровней слабо осведомлены о ЦУР и их значении, что также мешает внедрению Повестки 2030 в национальные стратегические документы разных уровней.

Распространение коррупции также затрудняет достижение целей ЦУР. Коррупция приводит к замедлению экономического роста, несправедливому распределению ресурсов и отсутствию равных возможностей, тотальному разрыву между богатыми и бедными, росту социальной напряженности и детской смертности⁴, она снижает конкуренцию и ухудшает качество управления.

В конце 2019 года президент России инициировал принятие изменений в Конституцию. Одна из поправок предусматривает возможность не исполнять решения межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров России, если их истолкование противоречит Конституции РФ. Таким образом, президент России предлагает фактически денонсировать международные договоры России, так как предлагаемая норма противоречит и Уставу ООН, и Венской конвенции о праве международных договоров, и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Принятие этой и других предлагаемых поправок в Конституцию ставит под сомнение возможность достижения Целей устойчивого развития.

⁴ Более подробно об этом см.: Everhart S. S., Martinez-Vazquez J., McNab R. M. Corruption, investment, and growth in developing countries // Calhoun: The NPS Institutional Archive DSpace Repository. – 2005. – № 4. – P. 7.

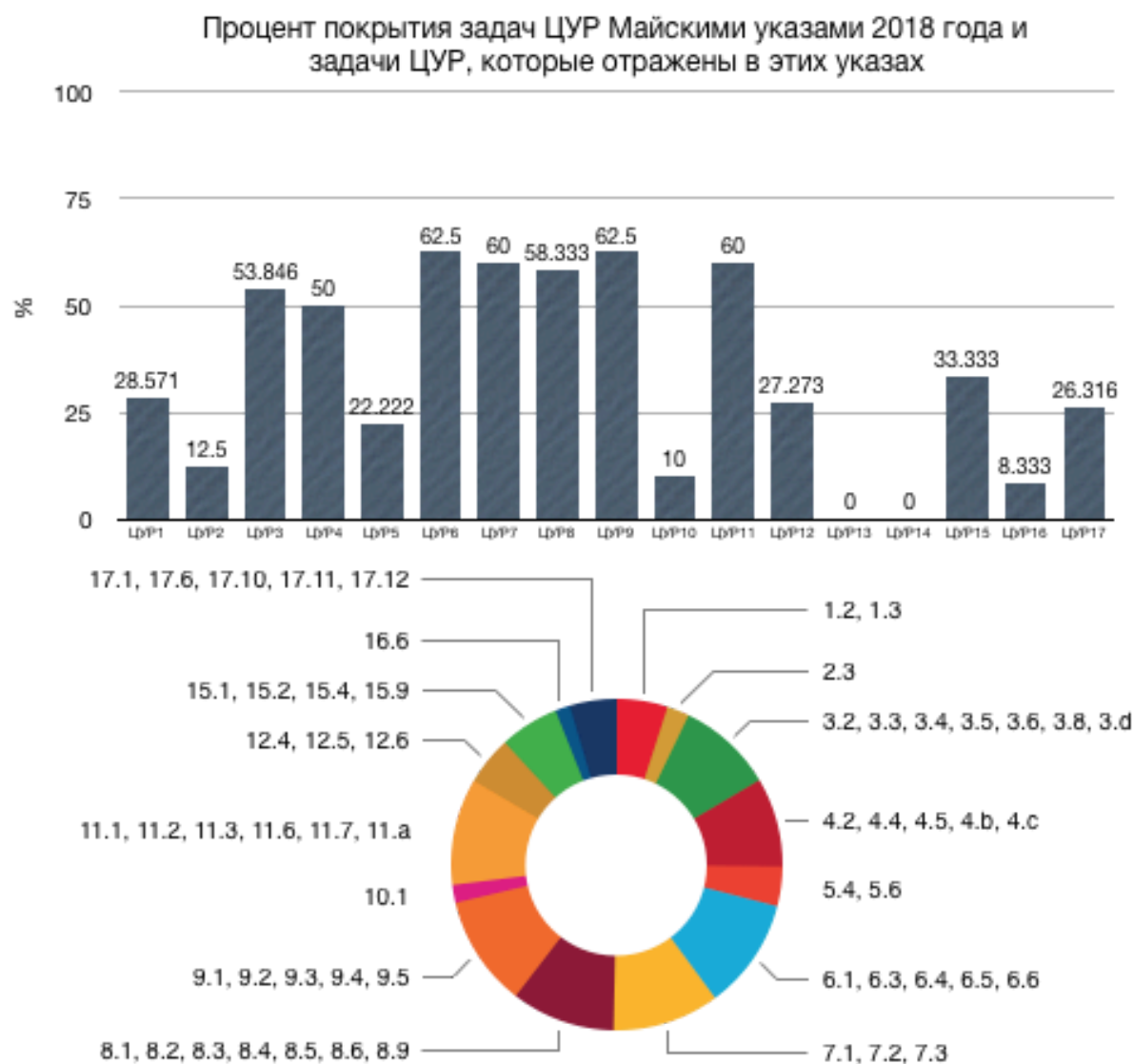


Рис. Компиляция автора на основе анализа Указа Президента РФ “О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года”

Таким образом, Россия на сегодняшний день:

- не имеет документов, посвященных исключительно реализации ЦУР в том виде, в котором они были приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 2015 году, нет отдельной дорожной карты по их реализации. Большая часть задач устойчивого развития на национальном уровне реализуется через Госпрограммы социально-экономического развития Российской Федерации, включающие подпрограммы и ведомственные целевые программы.

- не имеет координационной государственной структуры, отвечающей за реализацию ЦУР в стране. На государственном уровне принято считать, что министерства отвечают за реализацию Целей, в то время как Правительство отвечает за их скоординированность.
- не отчитывается регулярно о реализации ЦУР, хотя ООН рекомендует рассмотреть возможность презентации ежегодного отчета о реализации Повестки 2030 парламент, что также должно дополняться субнациональными обзорами.

Интеграция и взаимосвязь трех компонентов устойчивого развития

Если рассматривать Майские указы вкупе с приоритетными национальными проектами и другими программными документами, то можно легко обнаружить отсутствие интегрированного подхода, прописанного в Повестке 2030 о трех аспектах устойчивого развития: социальном, экологическом и экономическом.

Также федеральные министерства и ведомства плохо скоординированы друг с другом и с региональными ведомствами при реализации уже обозначенных программ. В отчете о выполнении Стратегии-2020 Центра стратегических разработок так описывается система работы: “в настоящее время в России единственным институтом, обладающим полномочиями, обеспечивающими согласованность методами принуждения, является сам президент. Однако его возможности ограничены, поэтому реально в стране исполняются только те решения, которые находятся на его личном контроле. Такую форму контроля многие эксперты называли ручным управлением, отмечая, что точно она может быть эффективной, но не может системно охватить весь комплекс стоящих перед Россией проблем”⁵.

“Никого не оставить в стороне”, “Планетарные границы” и Права человека

Представители власти всегда подчеркивают, что Россия является социальным государством, однако, одним из аспектов ЦУР, не получившим развития в российских концептуальных документах, является социальная справедливость и укрепление прав человека, в том числе, в контексте гендерного равенства и учета интересов местных сообществ, правосудия и построения миролюбивого и открытого общества.

Более того, в последние годы гражданское общество отмечает появление законов, постановлений и программ, которые во многом дискриминируют и маргинализируют определенные группы населения. Примером может служить закон против пропаганды гомосексуализма, о декриминализации семейных побоев, ограничение усыновления детей-сирот гражданами других стран, **пенсионная реформа, а также законы и постановления, направленные на ограничения прав коренных малочисленных народов в области доступа к природным ресурсам, необходимым для ведения традиционного образа жизни.**

⁵ <https://www.csr.ru/uploads/2016/12/Report-on-strategy.pdf>

В последние годы в России происходило нарастание репрессивных тенденций, противоречащих основным правам человека: на подъем гражданского и политического активизма власть отвечала запретами, ужесточением законодательства и политически мотивированными уголовными делами.

Как уже отмечалось выше, экологический компонент, который лежит в основе принципа “Планетарных границ”, также часто игнорируется в стратегических документах, приоритетное значение имеет экономический рост, основанный на принципах ресурсной-ориентированной экономики.

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

Финансирование ЦУР

Для России, как и для всех стран, важное значение имеет как внешнее, так и внутреннее финансирование для реализации ЦУР. Нужно отметить, что по причине отсутствия стратегий на реализации ЦУР в России, государственный бюджет никак не увязан с ЦУР, не проводится анализ финансирования, дезагрегированного по ЦУР.

Если снова обратиться к Майским указам и национальным проектам 2019-2024 годов, то можно отметить, что на реализацию нацпроектов в 2019 году из бюджета было выделено 1,75 трлн руб. В целом на нацпроекты планируется потратить за шесть лет 25,7 трлн руб., из них федеральных ресурсов – 13 трлн. В среднем это около 10% федерального бюджета в год. За январь–сентябрь 2019 года освоено только 52,1% от запланированного на год объема, следует из доклада Счетной палаты⁶. У некоторых проектов исполнение составило 1–2%. По состоянию на 1 января 2020 года, расходы исполнены на 91,4%. Неосвоенные деньги означают невыполненные планы, непроведенные работы. Главная проблема – чрезмерно усложненные бюрократические процессы внутри государственного сектора⁷.

⁶ <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7086668>

⁷ http://www.ng.ru/economics/2019-11-07/1_7721_projects.html

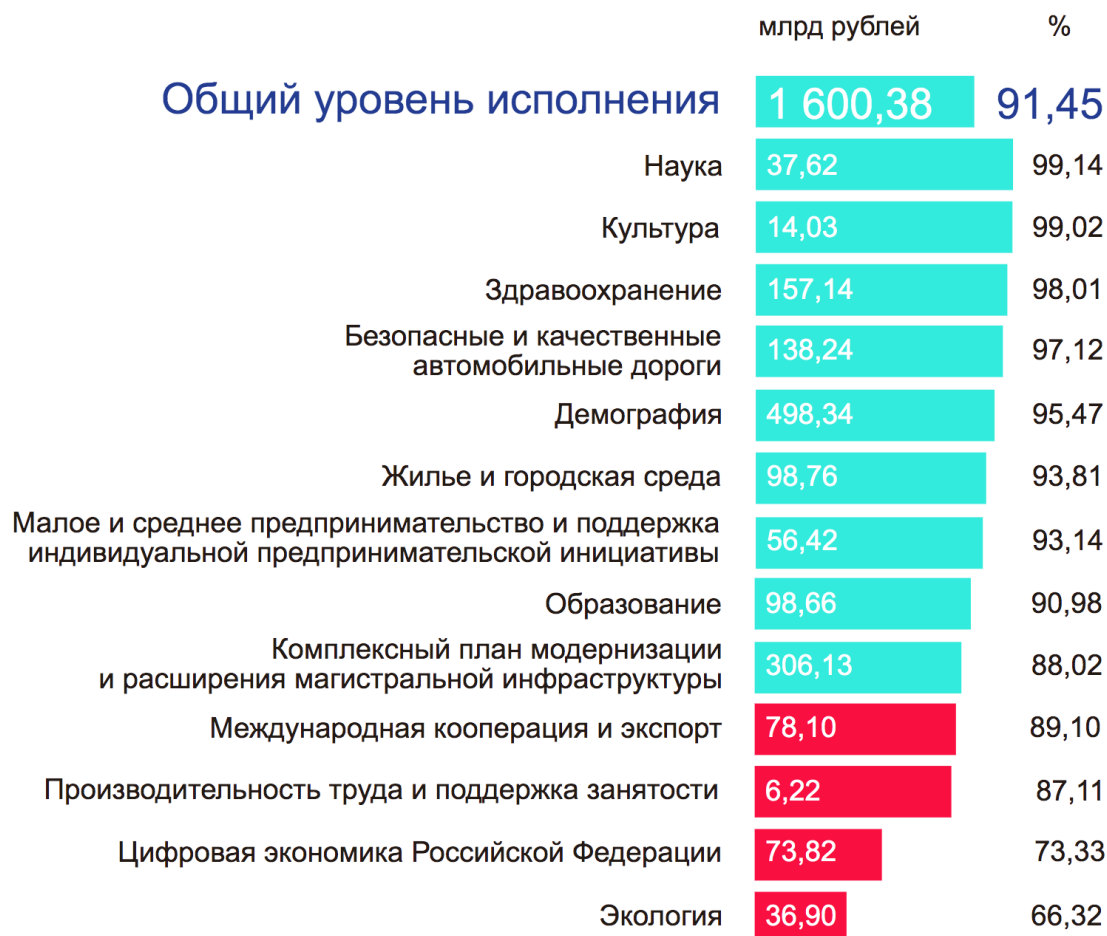


Рис. Уровень исполнения расходов на национальные проекты по итогам 2019 года

В последние годы в России государством предпринимаются усилия по исключению иностранного финансирования для третьего сектора. При этом Россия увеличила государственную поддержку организаций гражданского общества (ОГО) с целью сократить социальные расходы правительства путем разделения ответственности с негосударственными игроками. Самые большие бюджеты распределяются из федерального бюджета, а самые малые – на местном и муниципальном уровнях. Например, с 2017 года Фонд президентских грантов выделил более 22 млрд рублей⁸.

При этом если говорить о государственных инвестициях, то большая их часть направлена на добычу полезных ископаемых, что чаще противоречит принципам устойчивого развития. Тем не менее, в стране набирает обороты интерес к зеленым инвестициям. В начале апреля 2019 года Московская биржа присоединилась к международной инициативе «Биржи за устойчивое развитие», а уже в августе открыла специальную

секцию ценных бумаг устойчивого развития. Данный сектор создан для финансирования проектов в области экологии, защиты окружающей среды и социально-значимых проектов.

Что касается внешнего финансирования, в постсоветский период первые 15 лет Россия большей частью выступала в роли получателя помощи из-за рубежа. Уже в 2000-х годах позиция России на международной арене стала меняться, и Россия перешла в статус донора. В 2014 году была принята «Концепция государственной политики РФ в сфере содействия международному развитию», которая представляет собой сочетание миссии помощи нуждающейся стране с реализацией российских национальных интересов. С 2015 года ежегодные объемы официальной помощи развитию (ОПР) России превышали 1 млрд долл. США, за исключением 2018 года.

Мониторинг ЦУР и Добровольный национальный обзор

Ответственным за разработку национального набора показателей ЦУР в России для дальнейшего внедрения их в государственные стратегические документы является Федеральная служба государственной статистики (Росстат), координирующая сбор и предоставление статистической информации по показателям ЦУР в международные организации. Первый статистический сборник «Цели устойчивого развития в Российской Федерации» вышел только в конце 2019 года, где были представлены имеющиеся данные. Как отмечается в самом издании, его задача – “показать текущее состояние и прогресс устойчивого развития в нашей стране, сравнить их с другими странами, чтобы лучше понимать, в какой точке мы находимся, чего достигли и где нужно приложить дополнительные усилия”⁹. В том же году, по инициативе и при финансовой поддержке банка «Центр-инвест» был выпущен единственный региональный статистический сборник «Ростовская область — движение к целям устойчивого развития». При этом у гражданского общества остаются вопросы к достоверности получаемых Росстатом данных и адекватности применяемых методик. Многие представители с недоверием относятся к данным Росстата, связывая это с традициями и репутацией, отягощенными еще советским наследием.

Работа над Добровольным национальным обзором (ДНО) началась в августе 2018 года, ее координацией занимался Аналитический центр при Правительстве России. По данным Аналитического центра, в рабочие группы по ДНО вошли представители органов власти, общественных объединений, научных и экспертных организаций. МИД России выполняет роль представления России в ООН по вопросам ЦУР, Росстат предоставляет информацию о показателях в ООН для обзора.

Несмотря на то утверждения государства, что к работе над обзором были привлечены представители гражданского общества, нужно отметить, что начало работы над ДНО нигде широко не анонсировалось, имеющие важное значение для реализации ЦУР НКО не были приглашены к работе. Сама деятельность тематических рабочих групп не

⁹ https://www.gks.ru/storage/mediabank/SDG_in_Russia_2019_rus.pdf

предполагала вовлеченность представителей из других регионов страны, кроме столичного. Процедура консультаций с гражданским обществом, внесение предложений в ДГО не была прозрачной и доступной.

Положение гражданского общества, осведомленность и участие в реализации ЦУР

Положение гражданского общества в России на сегодняшний день можно назвать противоречивым и нестабильным. С одной стороны, государство готово передать многие функции организациям гражданского общества, с другой стороны, продолжается сужение пространства для гражданского общества, устанавливается чрезмерный контроль над некоммерческими организациями со стороны государственных органов, создаются препятствия для деятельности гражданского общества, особенно независимых правозащитных и экологических организаций, чья экспертиза и деятельность необходима для достижения ЦУР. Таким образом, в данный момент гражданское общество практически лишено самим же государством возможности оказывать ему помощь в достижении ЦУР и выполнения международных обязательств по различным аспектам ЦУР.

При этом в целом осведомленность о наличии Повестки 2030 и ЦУР среди российского гражданского общества очень низкая. Распространение информации о ЦУР не поддерживается государством, и только единичные проекты по данной тематике реализуются в прогосударственных НКО, так, например, проект Национального совета молодежных и детских объединений России “Молодежные посланники ЦУР”, который поддерживает МИД России.

Тем не менее есть отдельные инициативы общественных организаций, продвигающие Повестку 2030 и ЦУР в гражданское общество и предлагающие информационные материалы на русском языке на эту тему. Чаще всего такая работа финансируется международными фондами, а организации, работающие по данному направлению, имеют статус “иностраннных агентов”. Организации, регулярно получающие государственную поддержку, не уделяют вопросам ЦУР должного внимания, хотя их деятельность может способствовать реализации ЦУР в России. Сам закон об иностранных агентах и о нежелательных организациях свидетельствуют о планомерном осуществлении государственной политики, направленной на уничтожение независимых гражданских организаций и групп, с их последующей заменой на подконтрольные, лояльные НКО. На эту ситуацию неоднократно обращали внимание Верховный комиссар по правам человека Совета Европы, международные организации Human Rights Watch и Международная федерация за права человека.

Наиболее активно в работе с ЦУР проявляет себя коммерческий сектор. Именно бизнес-сообщество активно продвигает Повестку 2030 в своей работе, проводит исследования по внедрению ЦУР в свою работу, организует форумы и конференции. Это,

в первую очередь, связано с необходимостью “быть в тренде” в соответствии с международными требованиями партнеров и конкурентоспособности.

В течение последнего года, тем не менее, в России прошло несколько крупных мероприятий, приглашающих общество к обсуждению Целей устойчивого развития, в том числе организованных при государственной поддержке. Активизацию по данному направлению можно связать с подготовкой ДНО и желанием России не отставать от мирового сообщества по данному вопросу и быть частью прогрессивного и цивилизованного мира.

Так как в общем наблюдается низкая осведомленность о Повестке 2030 как у чиновников, так и у населения, сегодня в России ЦУР не может выполнять функцию “социального контракта между лидерами стран и населением”, о котором говорил Пан Ги Мун, предыдущий Генеральный секретарь ООН. Даже если граждане будут требовать достижения ЦУР на национальном или местном уровне, отклик властей будет минимальным из-за низкой осведомленности о важности ЦУР и их отсутствия в стратегических документах.

Также важно отметить, что имеющиеся процедуры и формы общественного участия в разработке, реализации и мониторинге социально-экономических стратегий страны по большей части являются малоэффективными. Их реальное функционирование во многом имеет формальный и имитационный характер. Когда же гражданское общество активизируется по какому-либо резонансному вопросу, оно встречает активный отпор со стороны государства, не готового к восприятию критики и поиску оптимального решения.

Несмотря на то, что на сегодняшний день некоторые представители гражданского общества скептически относятся к возможности построения диалога с государством по реализации ЦУР в стране, мы считаем, что данный доклад может послужить отправной точкой к обновленному сотрудничеству.

Рекомендации

Рекомендации гражданского общества России во многом пересекаются с рекомендациями коллег из других стран:

1. Государственным органам России следует пересмотреть имеющиеся стратегические документы на предмет их соответствия задачам и индикаторам ЦУР, создать национальный план или дорожную карту достижения ЦУР на предстоящее десятилетие. Подход к созданию плана должен быть комплексным, всеобъемлющим, междисциплинарным и межсекторальным. План должен отражать главные принципы Повестки 2030 “Не оставить никого в стороне” и “Планетарные границы”, а также принимать во внимание взаимосвязь трех компонентов устойчивого развития. При этом план должен создаваться при широком сотрудничестве с гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами, чтобы обеспечить долгосрочный и устойчивый курс развития на период до 2030 года. Гражданское общество должно быть приглашено к участию на всех этапах процесса планирования, реализации и отчетности. Гражданское общество

будет приветствовать публичное обязательство государственных органов перед населением страны о реализации данного плана.

2. Для полноценной реализации ЦУР необходимо проводить мероприятия по повышению осведомленности о ЦУР и наращиванию потенциала по ЦУР среди чиновников всех уровней, включая муниципальных служащих. Сотрудники государственного сектора должны разбираться в вопросах Повестки до 2030 года и понимать, как они могут способствовать ее достижению в сфере своего влияния.
3. При реализации плана федеральным министерствам и ведомствам необходимо действовать скоординированно в отношениях друг с другом и с региональными ведомствами. Местный уровень играет ключевую роль в реализации ЦУР, поэтому голос местных властей должен учитываться и в планировании мероприятий по реализации ЦУР.
4. Необходимо пересмотреть законодательную базу, создающую барьеры к достижению устойчивого развития. В первую очередь это относится к принципам Повестки 2030 “Не оставить никого в стороне”, “Планетарные границы”, к правам человека, а также к открытому и доверительному сотрудничеству гражданского, научного и бизнес сообществ на международном уровне.
5. Государство может содействовать более широкому распространению Повестки 2030 в регионах и на местном уровне.
6. Международной политике России, включая выделение ОПР, следует соответствовать принципам Повестки 2030, в том числе должна быть направлена на укрепление всеобщего мира в условиях большей свободы.
7. Мы призываем правительство ежегодно сообщать о результатах деятельности России по реализации ЦУР как на внутреннем, так и на международном уровнях. Эти отчеты должны быть доступны для общественности. ОГО могут быть приглашены к процессу подготовки отчетности с целью обеспечения совместного понимания прогресса и дальнейших приоритетов. Такая же практика может быть реализована на региональном и местном уровнях. При этом гражданское общество и СМИ должны обладать правом независимых наблюдателей, то есть иметь возможности, доступ и ресурсы для самостоятельной оценки реализации ЦУР на всех уровнях.
8. Для достижения ЦУР важно, чтобы люди знали о Целях и о том, что они универсальны и также применимы к России. Необходим комплексный план обучения и коммуникации, чтобы максимально повысить осведомленность, заинтересованность и готовность к действию людей в России для достижения ЦУР. Национальные форумы устойчивого развития, например форум “Общее будущее”, должны быть доступными (бесплатными) для широкого участия.
9. Последующие ДНО следует формировать при более открытом участии гражданского общества и включать все заинтересованные группы населения, невзирая на различия по уровню доходов, полу, возрасту, расе, национальности, миграционному статусу, инвалидности, половой ориентации, географическому местонахождению и другим характеристикам.

10. Работая на международном уровне, государству следует более активно привлекать и поддерживать гражданское общество в работе над Повесткой дня на период до 2030 года, в том числе и в рамках процессов ООН, чтобы организации и объединения, работающие на национальном уровне, могли также получать необходимые знания, участвовать в международных мероприятиях и взять на себя ответственность за реализацию ЦУР на международном уровне.