

## Устойчивое развитие: за пределами риторики и благих намерений\*

Комментарий 9/2018  
5 ноября 2018 г.

Бен Слэй

Проект финансируется  
Европейским Союзом



Исследовательский  
Центр ИПМ

пр-т Газеты «Правда» 11, комн. 315  
220116, г. Минск, Беларусь  
тел./факс: +375 (17) 207 4725  
веб-сайт: <http://research.by/>  
e-mail: [research@research.by](mailto:research@research.by)

Для тех из нас, кто работает в системе ООН, логика и значимость устойчивого развития и связанных с ним структур глобального управления и политических мер кажутся самоочевидными. Для других, однако (особенно для тех, кто не очень хорошо разбирается в этих структурах) это совсем не обязательно так. Напротив, глобальная [Повестка 2030](#) в области устойчивого развития и система ее мониторинга, Цели в области устойчивого развития ([ЦУР](#)), часто представляются исполненными риторикой и благих намерений и практически лишены прагматической актуальности для политики реального мира и решения программных задач, с которыми сталкиваются люди, принимающие решения, как в государственном, так и в частном секторе.

Данная работа призвана восполнить этот пробел, вкратце объяснив, как – в практическом смысле – устойчивое развитие и [ЦУР](#) становятся все более значимыми и полезными для людей, принимающих решения. Также в ней рассматриваются некоторые возможные выводы для Беларуси.

### Устойчивое развитие – «идея, чье время пришло»?

Как концептуальная и управленческая парадигма устойчивое развитие было предметом бесконечного числа международных конференций и породило тома академической литературы<sup>1</sup>. В практическом смысле в современном мире устойчивое развитие, вероятно, наиболее заметно по следующим трем причинам.

Во-первых, как концепция устойчивое развитие переросла свои корни как движения в защиту окружающей среды, в котором сохранение биоразнообразия и охрана природы рассматривались отдельно от экономического роста и более материалистических представлений о «социальном прогрессе», а иногда и противопоставлялись им. Сегодня аргументы о том что

рост является необходимым (но вряд ли достаточным) условием для создания ресурсов и технологий, необходимых для перехода к менее ресурсоемкому пост-индустриальному обществу все чаще принимаются в экологическом сообществе. Подобным образом все чаще находит понимание и тот факт, что модели роста, основанные на нерациональном водо- и землепользовании, сами по себе вряд ли могут быть устойчивыми – это, например, стало очевидным в тех странах Центральной Азии, которые в наибольшей степени пострадали от высыхания Аральского моря. Точно так же растет осознание связей между нерациональным природопользованием и вооруженными конфликтами и недееспособностью государств (как в случае гражданской войны в Сирии). Аналогично, «арабская весна» и породившая ее социальная напряженность подчеркивают значимость *социальной устойчивости*, понимаемой как систему социальных контрактов, направленных на поддержание мира и сплоченности в обществе, как ключевой предпосылки устойчивого экономического роста. Эти соображения указывают на важность *интегрированного* подхода к политике и программам, в рамках которого одновременно охватываются социальные и экологические (а также экономические) аспекты роста и развития.

Во-вторых, Повестка 2030 и ЦУР сейчас находятся в центре системы глобального управления, в которой глобальные цели и показатели в области изменения климата, сокращения бедности, гендерного равенства, финансирования в целях развития и уменьшения опасности бедствий демонстрируют высокую степень внутренней непротиворечивости. Более того, поскольку Повестка 2030 и ЦУР были единодушно приняты государствами мира на Генеральной Ассамблее

\* Данная работа была подготовлена к конференции KEF-2018 «Беларусь в дивном новом мире» и не обязательно отражает позицию ПРООН, ООН или их стран-членов. Автор выражает признательность Иоанне Казане и Захарии Тейлору за ценные комментарии и рекомендации. Перевод на русский язык – Александр Чубрик.

<sup>1</sup> Парадигма устойчивого развития уходит корнями к Мальтусу (XVIII век), если не дальше. Из менее отдаленного прошлого

особое значение имели Брундтландский отчет ([Наше общее будущее](#), 1987), встреча на высшем уровне «Планета Земля» в Рио-де-Жанейро в 1992 г. (на которой, среди прочего, была принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата), а также [обзор Стерна](#) 2006 г. (об экономических аспектах изменения климата).

ООН в сентябре 2015 г., предполагается, что они в равной степени применимы ко всем странам (хотя и общие для всех, но дифференцированно). Нынешняя система глобального управления как таковая может рассматриваться как более амбициозная, всеобъемлющая и внутренне непротиворечивая по сравнению со своими предшественницами. Для скептиков, которые подвергают сомнению практическую значимость таких систем, это все может быть пустым звуком, но остальные приняли это к сведению.

В-третьих, и это, пожалуй, важнее всего, частные компании и местные органы власти (а для них прибыльность, прагматизм и решение проблем, как правило, интереснее красочного фасада) все чаще видят пользу в устойчивом развитии и ЦУР. В недавнем исследовательском отчете JPMorgan показано, что на глобальном рынке капитала активы на сумму более 1 трлн долларов США управляются в соответствии с «надежной системой показателей ЭОУ» [robust ESG<sup>2</sup> metrics]<sup>3</sup>. Компании, которые продают свои товары и услуги напрямую обществу, обнаруживают, что пользу бизнесу может принести привлечение интереса потребителей при помощи надписей «честная торговля», «зеленый» и других «ярлыков» об устойчивости. И даже в тех странах, где национальные правительства управляются партиями, для которых устойчивое развитие не представляет интереса (например, USA), основные города (включая Бостон, Чикаго, Лос-Анджелес, Нью-Йорк и Филадельфия) в качестве приоритета избрали сокращение муниципального углеродного следа и подготовку к будущему, в котором транспорт не будет основываться преимущественно на внутреннем сгорании<sup>4</sup>.

В силу этих причин устойчивое развитие представляется «идеей, чье время пришло», или по меньшей мере приходит сейчас. Это вряд ли гарантирует, что устойчивое развитие быстро и гладко станет повсеместной практикой (причины тому рассматриваются ниже). Не является это и «железной» защитой от непосильного бремени планетарных границ или сомнительных с точки зрения устойчивого развития политических проектов (то есть нынешние тенденции могут быть слишком слабыми и запоздалыми). Напротив, смысл в том, что те, кто отвергает устойчивое развитие как «причуду», все чаще обнаруживают себя не на стороне большинства крупнейших городов (и стран) мира, и не на той стороне рынков, потоков капитала и правительств, где бы им хотелось. В реальном мире это имеет значение.

## Почему это происходит? Что изменилось?

Похоже, что растущая тяга политических и деловых кругов к использованию устойчивого развития и его составляющих может объясняться действием следующего набора факторов:

**Демонстрационные эффекты.** Когда страна/город/компания внедряет «устойчивые» модели и использует соответствующие месседжи, это неявным образом подталкивает других, в том числе их конкурентов, делать то же самое – иначе их граждане/партнеры/покупатели/контрагенты/акционеры/стейкхолдеры и т.п. могут задаться вопросом «а почему мы так не делаем?»

**Транснациональные принципы управления.** Все большее число стран охвачено/подвержено влиянию принципов транснационального сотрудничества, которые фактически обеспечивают многосторонний характер политики и инструментов в области устойчивости. Например, развивающиеся страны, которые хотят экспортировать промышленные товары на рынки стран Европейского Союза должны обеспечить соответствие их экспорта экологическим стандартам ЕС и действующим там правилам в области энергосбережения. На практике это зачастую ведет к конвергенции регуляторной среды и оказывает опосредованное воздействие уже на сами развивающиеся страны.

**Управление рисками.** Компании/города/страны, которые не внедряют устойчивые модели бизнеса/управления, могут сталкиваться с возрастающими рисками, в частности:

- репутационные риски, особенно для компаний, работающих в ряде ключевых сегментов рынка;
- климатические риски, особенно связанные с экстремальными погодными явлениями, частота и интенсивность которых, по общему мнению, увеличивается по мере изменения климата;
- риски для экономического роста, поскольку невнимание к вопросам устойчивости может привести к замедлению роста (как, например, в регионах Центральной Азии, близких к Аральскому морю) или «убить» его (например, последствия «Арабской весны»). Многие правительства, которые отдают приоритет экономическому росту перед другими аспектами устойчивого развития все чаще убеждаются в том, что если минимизировать риски для социальной и экологической устойчивости, то роста можно достичь с большей вероятностью.

<sup>2</sup> Environmental, social, and governance (экологических, социальных и управленческих).

<sup>3</sup> См. J.P. Morgan Perspectives, *Better Business, Better World*, 9 Май 2018.

<sup>4</sup> Эти города становятся все более взаимосвязанными с другими глобальными муниципалитетами в рамках сети [C40](#).

## Ключевые инструменты реализации и драйверы устойчивого развития

Какие факторы играют основную роль в том, каким будет выбранный курс и результаты перехода стран к устойчивому развитию? Международный опыт говорит о значимости факторов в трех областях:

**Интерес правительства**, прежде всего. «Установление надлежащих цен», особенно гарантии того, что в долгосрочном периоде предельные издержки и цены на ресурсоемкие товары и услуги будут включать отрицательные внешние эффекты, очевидно, является важной частью устойчивого развития. Но международный опыт также подчеркивает важность государственного регулирования, направленного на содействие частным инвестициям в энергетическую эффективность, возобновляемые источники энергии и т.п. Политика в сфере государственных закупок и государственных инвестиций в снижение рисков катастроф и климатических рисков также имеет значение<sup>5</sup>.

**Хорошо проработанная национальная система мер в области устойчивого развития**, которая включает надежную систему мониторинга и оценки, должным образом увязанную с секторальной, субнациональной и бюджетной системами.

**Доступные официальные статистические данные хорошего качества**, особенно касающиеся ключевых областей устойчивого развития. Хотя в более долгосрочной перспективе применение больших данных, альтернативных данных и других элементов **революции данных** для устойчивого развития потенциально может иметь прорывное значение, национальные статистические офисы судя по всему будут по-прежнему осуществлять львиную долю работы с данными, необходимую для того, чтобы устойчивое развитие осуществилось. («Ты не можешь управлять тем, что ты не можешь измерять.») Это прежде всего относится к данным, на основе которых осуществляется мониторинг прогресса в отношении (а) вовлечения уязвимых групп (что требует подробного разукрупнения национальных социально-экономических показателей по полу и другим критериям уязвимости), (б) улучшений качества управления (например, это касается коррупции) и (в) экологической устойчивости (сюда относится, например, определение и измерение запаса природного капитала). Справедливости ради стоит отметить, что спустя три года после принятия Повестки 2030 Генеральной Ассамблеей ООН пробелы в данных все еще остаются

критическими ограничениями для мониторинга прогресса в направлении устойчивого развития в большинстве стран со средним уровнем дохода.

## Вызовы для перехода к устойчивому развитию на национальном уровне

Даже те страны, чьи правительства строго привержены устойчивому развитию, у которых есть система поддерживающих мер политики и чьи национальные статистические офисы имеют должный уровень институционального потенциала сталкиваются с тем, что «дьяволы в деталях» устойчивого развития могут порождать существенные вызовы, такие как:

**Динамика политической экономики**, особенно в части проблем коллективных действий, привилегированных классов и «священных коров». Оказалось, что классические дилеммы общественного выбора о том, чтобы более долгосрочные общественные интересы (в устойчивом развитии) преобладали над возможностями лоббирования ряда ключевых секторов (энергетики, нефтехимии, металлургии, автомобилестроения и финансов) в режиме реального времени, имеют особую актуальность во многих странах. С другой стороны, растущее число компаний, которые видят коммерческую выгоду во внедрении более устойчивых бизнес-моделей, предполагает, что общественные интересы могут все в большей степени обслуживаться через вовлечение таких компаний в политический расчет для устойчивого развития<sup>6</sup>.

**Неразвитые системы анализа** для операционализации устойчивого развития, в частности, в отношении управления политической синергией и (особенно) компромиссами [trade-offs]. Не является секретом, что политика по продвижению экологической или социальной устойчивости может иногда иметь отрицательные последствия для экономического роста (и наоборот). Точно так же очевидно, что в некоторых ситуациях возникают возможности синергетического **«тройного выигрыша»** по экономическому, экологическому и социальному направлениям устойчивого развития. Как можно определить направление и силу этих отношений? Их сложность и взаимосвязанность могут означать, что ЦУР могут рассматриваться как сеть, отражая тот факт, что движение к заданной цели также влияет на прогресс в других сферах. [Nilsson et. al](#) (2016) разработали концептуальные рамки, призванные охватить эту сложность через систематизацию опыта о взаимосвязях между ЦУР по семибалльной шкале. Ис-

<sup>5</sup> Важность эффективного государственного вмешательства, направленного на устранение провалов рынка (среди прочего в части макроэкономической политики и финансового надзора)

является сама собой разумеющейся, равно как и роль государства в предотвращении или минимизации последствий вооруженных конфликтов.

<sup>6</sup> Подробнее об этом см. UNDP, [Institutional and Context Analysis for the Sustainable Development Goals: Guidance Note](#) (2017).

пользование таких сетевых рамок для ЦУР может помочь лицам, ответственным за проведение политики, выделить меры политики и программы, которые минимизируют компромиссы и максимизируют синергию, связанную с устойчивым развитием.

**Где взять деньги?** В отличие от Целей развития тысячелетия, которые им предшествовали, ЦУР не родились из обещаний существенно повысить официальную помощь на цели развития (ОПР). Напротив, в Повестке 2030 и [Аддис-Абебской программе действий](#) (по финансированию развития) ОПР отводится в основном роль «гальванизатора» или «катализатора» для других источников финансирования развития, в частности, средств государственных бюджетов и частных компаний, а также (в некоторых странах) денежных переводов мигрантов. Развернутая картина финансирования ЦУР предполагает развивающуюся и постоянно готовую к использованию систему, разветвляющуюся по двум направлениям в зависимости от типа стран: (а) страны с высоким доходом и доходом выше среднего (такие как Беларусь и ее соседи с Запада и Востока), для которых национальные бюджеты и коммерческие организации являются преобладающими источниками финансирования ЦУР, а ОПР совсем невелика; (б) страны с доходом ниже среднего, низким доходом и наименее развитые страны, для которых ОПР и приток денежных переводов мигрантов (в дополнение к национальному государственному и коммерческому финансированию) также могут составлять значительную его часть<sup>7</sup> (это в наибольшей степени характерно для таких стран как Армения, Грузия, Молдова и Таджикистан). Но даже в таких странах ОПР редко бывает достаточно большой чтобы давать эффект самой по себе, что подчеркивает неизменную важность «смешения» ОПР с другими источниками финансирования. В дополнение к внедрению или масштабированию «смешанных» инструментов, прогресс в сфере финансирования устойчивого развития также может зависеть от собственных усилий стран по внедрению задач и показателей в области устойчивого развития в национальные программы и бюджетный процесс.

### Беларусь и устойчивое развитие

В отличие от многих других стран со средним уровнем дохода, Беларусь широко рассматривается как относительно эгалитарная страна без существенных региональных диспропорций или разброса доходов относительно среднего уровня по стране. Она также неплохо выглядит в отношении стандартных показателей здравоохранения, образования, занятости и гендерного

равенства; государственные инвестиции в образование помогают позиционировать Беларусь как крупного экспортера ИТ-услуг. Несмотря на то, что Беларусь сохранила большую часть своей промышленности с советских времен, последние имеющиеся данные (2011 г.) показывают, что страна выбрасывает в атмосферу меньше парниковых газов на единицу ВВП чем Российская Федерация и намного меньше чем Украина или Казахстан. Площадь лесного покрова с момента распада СССР увеличилась примерно на 10%, а преобладающие подходы к водо- и землепользованию, судя по всему, не налагают существенного бремени на природный капитал Беларуси.

Но если в отношении социального и экологического измерений устойчивого развития дела в Беларуси идут относительно неплохо, положение дел в экономическом измерении вызывает наибольшую озабоченность. После десятилетия быстрого экономического роста ВВП и уровень жизни переживали стагнацию с момента валютного кризиса 2011 г., что позволяет говорить о том, что Беларусь попала в ловушку стран со средним уровнем дохода. В то время как надежды на ИТ-сектор и молодой сектор малых и средних предприятий растут, упор на поддержание оставшихся с советских времен институтов промышленного, сельскохозяйственного, энергетического, торгового и финансового (а также социального) секторов препятствует динамичной экономической модернизации, через которую прошли Польша и другие страны Центральной Европы и Балтии, интегрировавшиеся в глобальные цепочки создания стоимости через вступление в ЕС. И хотя попытки совместить традиционную ориентацию Беларуси на Российскую Федерацию с развивающимся сотрудничеством с Китаем (особенно в наукоемких и высокотехнологичных отраслях промышленности) могут в конечном итоге принести существенные дивиденды, это совмещение пока еще не дало стране осязаемого улучшения показателей экономического роста<sup>8</sup>.

Это подчеркивает, пожалуй, основной вызов для устойчивого развития, с которым сталкивается Беларусь: как реформировать экономику и ускорить рост без того, чтобы подвергнуть риску прогресс, достигнутый в экологическом и (особенно) социальном направлениях? Как императивы модернизации промышленности, энергетики, сельского хозяйства и финансового сектора будут согласовываться с традиционным упором на государственные предприятия как

<sup>7</sup> This taxonomy excludes countries in crisis situations, for whom the financing of humanitarian activities is understood to take precedence over development finance.

<sup>8</sup> Подробнее об этом см. Радеке, Й., Червяков, Д. [Инициатива «Пояс и путь» для Беларуси – оценка с точки зрения экономики](#) (German Economic Team in Belarus, сентябрь 2018).

источник занятости и основанной на занятости социальной защиты, а также с сохранением природного капитала, необходимого для будущих поколений?

Эти вопросы также распространяются на финансирование грядущего перехода Беларуси к устойчивому развитию. Как будет обеспечено такое финансирование в стране, у которой положительное сальдо текущего счета (то есть страна является чистым экспортером капитала) с большей частью мира кроме Российской Федерации и где государственный бюджет составляет основную часть внутренних финансов? Как очень умеренная ОПР может быть с пользой «смешана» с государственным бюджетом и другими формами финансирования на цели развития, чтобы максимизировать их совместный эффект?

*Позиция, представленная в документе, отражает точку зрения авторов и может не совпадать с позицией организаций, которые они представляют, а также ни в коей мере не может рассматриваться как позиция Европейского союза.*

2018 © Исследовательский центр ИПМ

2018 © Бен Слэй

Автор: [Бен Слэй](#), старший советник Регионального центра ПРООН для стран Европы и СНГ, член Совета KEF