Полноправные люди.
Устойчивые страны.

РАБОЧАЯ ЗАПИСКА № 7

Размышления на тему Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ) и повестки дня после 2015 г для стран Европы и Центральной Азии

Бен Слэй, Елена Данилова-Кросс, Туя Алтангерел

декабрь 2013 года

Опубликовано для Программы развития ООН

Сокращение масштабов нищеты

Программа развития ООН
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA

РАБОЧАЯ ЗАПИСКА № 7

Размышления на тему Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ) и повестки дня после 2015 г для стран Европы и Центральной Азии

Бен Слэй, Елена Данилова-Кросс, Туя Алтангерел

При ссылке на записку использовать:

Слэй, Б., Данилова-Кросс, Е., и Алтангерел Т. (2013), “Размышления на тему Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ) и повестки дня после 2015 г для стран Европы и Центральной Азии”, 2013 Глобальная конференция 2013 по ЦРТ, Рабочая записта № 7, публикация ПРООН.

Мнения, выраженные в настоящей рабочей записке не отражают точку зрения стран-членов Организации Объединенных Наций, Исполнительного совета ПРООН или подразделений системы Организации Объединенных Наций, которые указаны в настоящем документе. Рабочие записки служат для быстрого распространения исследований, данных и новых наблюдений на постоянной основе среди специалистов в области развития. Ответственность за содержание записки полностью лежит на индивидуальном авторе (ах). Обозначения и терминология, используемые и изложенные материалы не означают выражение мнения со стороны Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или его полномочий, или их границ.

Декабрь 2013 года.
Copyright © UNDP
Все права защищены

Резюме

В этой записке утверждается, что обретенные в развивающихся странах и государствах с переходной экономикой в Европе и Центральной Азии «*уроки в области ЦРТ*» весьма актуальны в дебатах после 2015 года. Данный аргумент может звучать в некоторый степени нелогичным в том плане, что данный регион не был в авангарде глобальной кампании ЦРТ. Аналогично, успех мероприятий по выдвижению ЦРТ ближе к центру дискуссий в сфере развития в этом регионе можно оценивать в лучшем случае как умеренный. Но, именно по причине трудностей в реализации «*Повестки дня ЦРТ*» в регионе, и принятые в ответ на эти трудности меры, актуальны в дискуссиях по усилению универсального характера глобальных целей в сфере развития, как в тематической, так и географической плоскости после 2015 года.

Ключевые слова:

переходный период, бедность, неравенство, социальное отторжение, развитие, страны со средним уровнем доходов, ЦРТ, национализация и локализация ЦРТ, оценка потребностей ЦРТ, Европейский Союз, местное развитие, миграция и денежные переводы.

Авторы: Бен Слей, руководитель региональной практической группы в сфере бедности Регионального Бюро ПРООН по Европе и СНГ; Елена Данилова-Кросс, аналитик по человеческому развитию и социальному вовлечению Регионального Бюро ПРООН по Европе и СНГ; Туя Алтангерел, специалист по стратегии и бедности команды экспертов по ЦРТ Бюро ПРООН по стратегии развития.

Контактная информация: Бен Слей, ben.slay@undp.org; Елена Данилова-Кросс, *elena.danilova-cross@undp.org*; Туя Алтангерел, *tuya.altangerel@undp.org*.

1. ЦРТ и переходной период — Европа и Центральная Азия, ориентированные на Европейский Союз

В дискуссиях на тему глобального развития, 1990 год часто рассматривают в качестве точки отправления для ЦРТ. Но в случае примерно 30 стран Европы и Центральной Азии, где большая часть последних двух десятилетий называются «переходным периодом», «периодом после обретения независимости» или «пост-коммунистическим периодом», 1990 год больше связывается с развалом тесно переплетенного советского блока. В тот год Варшавский Договор был расторгнут; в Польше, Венгрии и Чехословакии к власти пришли некоммунистические правительства (впервые за 40 лет), а ГДР и ФРГ объединились. В течение последующих двух лет распались социалистические федерации - Советский Союз, Югославия и Чехословакия, и две дюжины новых стран-членов были приняты в Организацию Объединенных Наций. Для господствующих элит большинства этих стран декада до Декларации тысячелетия в 2000 г. не ставила главными задачами снижение бедности или устойчивое развитие. Их целью было найти свое место в Европе и/или Евразии, запустить (или пережить) рыночные реформы, заменить коммунистические политические системы более демократическими (или хотя бы плюралистическими), и восстановиться от экономического кризиса и (в некоторых случаях) от военных конфликтов. Для стран Центральной Европы и Балтики также особо актуальной была цель «*воссоединиться с Европой*».

Неудивительно, что глобальные дискуссии в сфере развития, крутящиеся вокруг принципов Рио, Декларации тысячелетия и ЦРТ не нашли быстрого отклика в этих странах. Это было не потому, что проблемы бедности и устойчивого развития не были актуальными. К середине/концу 1990х экономический кризис (названный «переходной рецессией» Бреттон-Вудскими институтами) присвоил статус «страны с низкими доходами» большинству стран бывшего Союза и Албании. Усыхание Аральского моря и разрушение экономической системы, в которой работали сотни тысяч людей, живущие в Приаралье, при растущем неравенстве доходов (и других форм неравенства) по региону, снижение уровня социальной защиты и, иногда, резкое ухудшение ситуации человеческой безопасности, подчеркнули значение обеспечения экономического развития наряду с экологической устойчивостью и социальной справедливостью. Но для вновь ставших независимыми государств, присоединение к дискуссиям о глобальном развитии без сильных демократических институтов, гражданского общества или частного сектора, будучи изолированными от динамики «север-юг» и «Движения неприсоединения» было отнюдь не легким или естественным.

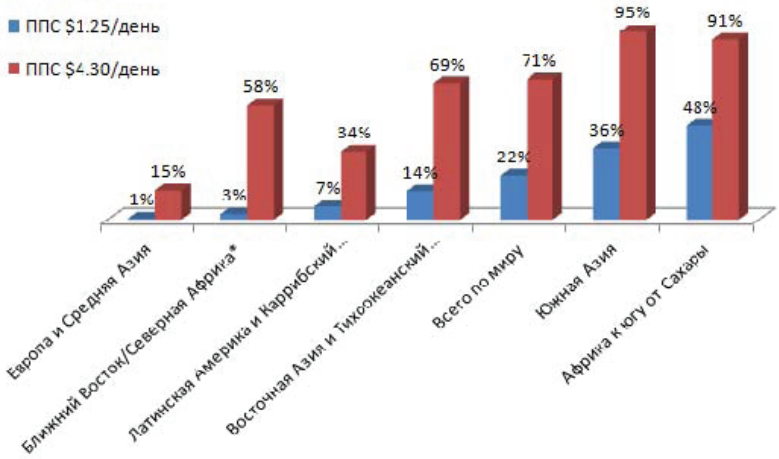
Эти условия образовались в силу ряда факторов, в том числе:

- **Бреттон-Вудские институты (БВИ) и Европейский Союз (ЕС), а не ООН, олицетворяли многосторонничества (мультилатерализма),** *по крайней мере в 1990е годы. Во многих этих странах, независимость (или, в случае стран Центральной Европы и Прибалтики «выход» из советского блока) пришла с экономическим кризисом. Несмотря на ценность независимости и места в ООН, программы чрезвычайного содействия МВФ и кредиты Всемирного Банка на структурную адаптацию рассматривались в качестве средств для выживания. Более того, Вашингтонский консенсус не был особо нацелен на снижение бедности, экологическую устойчивость или социальное вовлечение. До глобального финансового кризиса 2008 года, стратегические системы, популяризуемые БВИ, делали упор на экономический рост в качестве средства для решения проблемы бедности и на частные инвестиции (внутренние и иностранные) в качестве локомотива экономического роста. Такие платформы часто оказывались трудными для обеспечения соответствия с логикой ЦРТ, которые подчеркивают роль государства (в качестве локомотива) и доноров (в качестве источников официального содействия развитию) в снижении бедности (или продвижении устойчивого развития). Частично по этой причине мало доказательств того, что в этом регионе процессы ЦРТ стимулируют стратегические изменения в поддержку экономического роста, благоприятствующего бедным.*

- **Последующие корректировки национальных стратегий, при их исполнении, часто руководствовались логикой вступления в ЕС и интеграции,** *и не всегда Декларацией тысячелетия и ЦРТ. С точки зрения устойчивого развития*

это не обязательно плохо:[1] условия вступления в ЕС требуют развития институционального потенциала, необходимого для реализации экологического и социального компонентов acquis communautaire[2] — включая относительно строгие экологические стандарты ЕС (наряду с европейской системой углеродной торговли), с фокусом на снижение неравенства между регионами внутри страны и совместных меморандумов о социальном вовлечении. Но, для элит стран Центральной Азии, равно как и Азербайджана и Беларуси (не говоря о России), «европейские» модели развития не в такой степени обязательны, как для стран Центральной Европы, которые присоединились к ЕС в 2004 и 2007 гг. Более того, сила «европейского якоря» стала ослабевать после наступления финансового кризиса 2008 г., особенно с постепенным исчезновением перспектив вступления в ЕС для стран Западных Балкан, и только умеренного успеха инициативы ЕС «Восточное партнерство».

Диаграмма 1: Глобальный и региональные уровни бедности по доходам (данные Всемирного банка, 2008)



** "Охват обследования – менее 50%"*
Источник: *База данных POVCALNET Всемирного банка.*

- **«ЦРТ не для нас».** *Начало глобальной кампании ЦРТ в первые годы нового тысячелетия совпал с периодом относительно сильного экономического роста — под воздействием циклического восстановления, европейской интеграции и растущих цен на энергоносители и экспорт других ресурсов — в большей части региона. К 2005 году число стран с низким уровнем доходов снизилось до трех; сейчас таких стран только две. Уровень бедности по доходам также резко снизился в этот период: по данным Всемирного банка, в 2008 году удельный рост живущих с доходом менее 1,25 долл. в день по ППС на душу населения упал ниже 1% (в сравнении с 22% в глобальном масштабе — см. Диаграмму 1).[3] Даже при выборе более высокого порога бедности (ППС 4,30 долл.), уровень бедности по доходам все еще выглядит благополучно (15% в сравнении с 71% мире). Показатели 2011 г. по индексу многомерной бедности (более широкое измерение бедности) в регионе аналогичным образом положительно выглядит в сравнении с другими регионами (см. Диаграмму 2). Даже среди беднейших стран региона эти тенденции усиливают мнение, что благодаря советскому (или европейскому в случае стран бывшей Югославии и Албании) наследию, они не являются бедными странами на самом деле. Таким образом, по восприятию элит стран региона — «ЦРТ не для нас».*

- **Денежные переводы вместо официального содействия развитию (ОСР) для снижения бедности.** *В дополнение к динамичному экономическому росту в большинстве относительно бедных стран региона за последнее десятилетие большие потоки денежных переводов стали важным локомотивом снижения бедности по доходам. Согласно данным Всемирного банка, в 2011 году 5 из десяти ведущих стран — получателей денежных переводов — были среди переходных*

1 См., например: *Европейские устремления и человеческое развитие в Республике Молдова* (*European Aspirations and Human Development of the Republic of Moldova*), Национальный доклад ПРООН-Молдова о человеческом развитии, 2012; и Паола Паглиани и Ростислав Врбенски, Вступление в ЕС и человеческое развитие в Сербии ("EU Accession and Human Development in Serbia"), *Развитие и переходной период* (*Development and Transition*), июнь 2006 г., стр. 10–12.

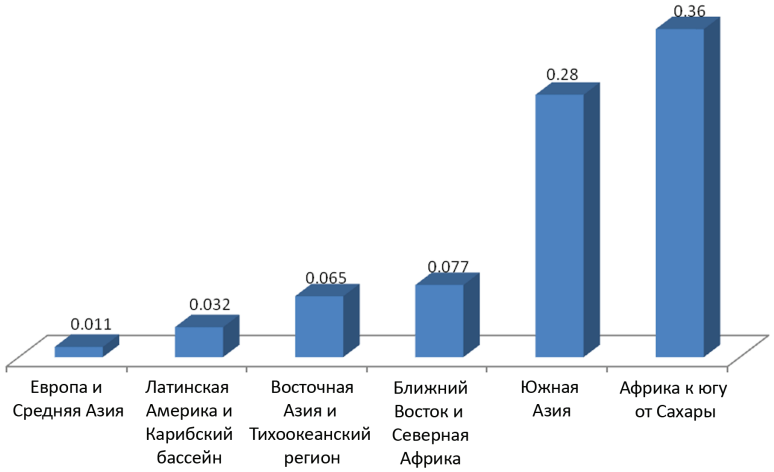
2 Общий свод законов и правовых принципов ЕС.

3 *iresearch.worldbank.org/PovcalNet/index.htm?1*

и развивающихся стран в Европе и Центральной Азии (Диаграмма 3).[4] Эти денежные переводы стали более крупным источником финансирования развития, чем потоки ОСР — согласно данным в Диаграмме 4, в беднейших странах регионах, первый превышает последний с двух до восьми раз. Вместо того, чтобы мобилизоваться и заставить свои правительства повысить уровень оказываемых социальных услуг или помочь в создании возможностей для трудоустройства, мужчины и женщины из бедных домохозяйств начали мигрировать (в основном в Россию, Казахстан и 15 стран ЕС), чтобы заработать деньги для повышения уровня своей жизни. Правительства понимают это, и, возможно, поэтому у них меньше заинтересованности в привлечении средств у доноров с целью снижения бедности или оказания социальных услуг более высокого качества.[5] Соответственно, в регионе немного примеров успешной работы государства по привлечению ресурсов в рамках повестки дня ЦРТ на национальном (в отличии от отраслевого) уровне.[6]

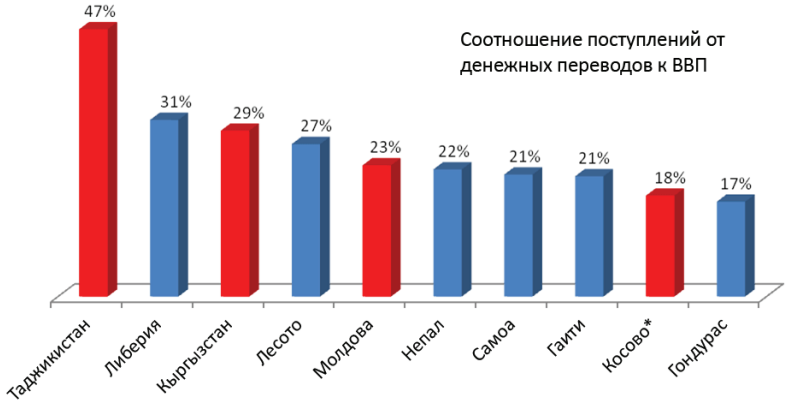
- **Проблемы данных.** *Страны бывшего Союза, Югославии и Чехословакии, большинство стран региона — не имели независимых органов статистики в 1990 г. В тех странах, где в то время существовали такие ведомства (в странах Вышеград — Болгария, Румыния, Албания), обычно не соблюдалась международная передовая практика по измерению и мониторингу*

Диаграмма 2: Региональные значения индекса многомерной бедности (2011)



Примечание: *Индекс многомерной бедности совмещает информацию по различным формам бедности/материальных лишений. «0» означает полное отсутствие многомерных лишений, в то время как «1» означает абсолютную многомерную бедность.*
Источник: *Оксфордская инициатива в сфере бедности и человеческого развития (Oxford Poverty and Human Development Initiative, www.ophi.org.uk)*

Диаграмма 3: Десять ведущих стран — получателей денежных переводов (2011 г.)



** Согласно Резолюции № 1244 Совета Безопасности ООН (1999)*
Источник: *База данных Всемирного Банка по денежным переводам и миграции*

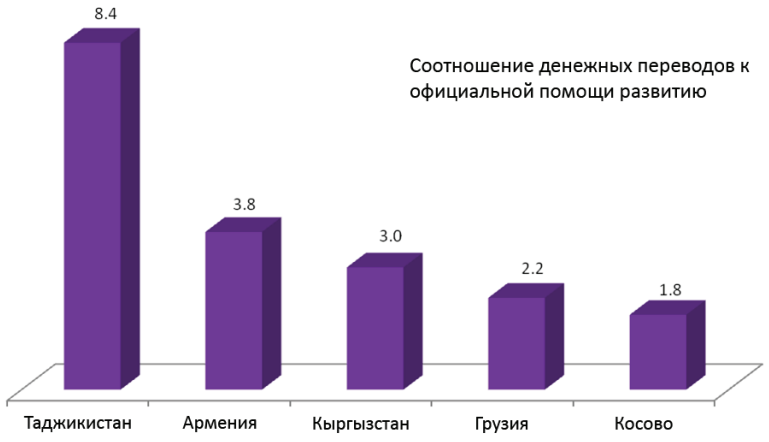
4 Соотношение притока денежных переводов к ВВП часто оценивается около 10% (или выше) в случае ряда стран региона, включая Албанию, Армению, Боснию и Герцеговину, Грузию, Македонию, Сербию и Узбекистан.

5 Кыргызстан и Таджикистан (страны с низким уровнем доходов) также воспользовались крупными притоками финансирования из Китая. Но, обычно эти средства выделяются в форме займов (не грантов) и предназначены для финансирования крупных транспортных и инфраструктурных проектов, а не социальных услуги или социальной защиты.

6 Примеры крупных программ при содействии доноров с крупным грантовым финансированием обычно наблюдаются в случае кризиса или конфликта, в частности, в Грузии в 2008 году или в Кыргызстане в 2010 г. Политические аспекты этих кризисов часто препятствовали увеличению содействия России и/или Китая.

бедности по доходам и другим факторам.[7] Поэтому, даже страны с долголетними традициями национальных статистических органов (например, Польша) изначально не имели институционального потенциала для использования данных 1990 года в качества исходной позиции в сфере снижения бедности или устойчивого развития. В большинстве других стран региона, в первые годы независимости, статистические ведомства делали упор на создание институционального потенциала для ведения базовых национальных счетов и учета цен на потребительские товары. Ушли годы на создание официальной национальной базы данных в результате обследования бюджета домохозяйств и трудовых ресурсов, необходимые для детального измерения бедности и мониторинга (например, в разрезе под-национальных, возрастных, этнических или гендерных критериев). Во многих странах – особенно в странах бывшего Союза такие данные все еще не доступны общественности. В некоторых странах (например, в Туркменистане) они не собираются.[8] Это усиливает аргументы против использования 1990 года в качестве исходного года для «измерения прогресса в сфере ЦРТ» в регионе.

Диаграмма 4: Денежные переводы в сравнении с притоком ОСР (2011)



** Согласно Резолюции 1244 Совета Безопасности ООН (1999).*
Источники: *База данных Всемирного Банка по денежным переводам и миграции; База данных глобальных экономических прогнозов МВФ; База данных ОЭСР DAC — расчеты ПРООН.*

Поэтому, после запуска глобальной кампании ЦРТ в этом регионе в первые годы нового тысячелетия, выяснилось, что ЦРТ «с трудом продавались». При этом, министерства иностранных дел (при инициативе управлений по делам ООН и консульств) осознавали значение Декларации тысячелетия и ЦРТ. Плохо финансируемые отраслевые ведомства (например, здравоохранения, образования, труда и социальной защиты населения и агентства по гендерному равенству) быстро мобилизовались вокруг ЦРТ, рассматривая их в качестве инструмента мобилизации ресурсов и пропаганды. Но даже в тех странах, где повестка дня ЦРТ «пробилась» к министерствам финансов и экономического развития (например, Таджикистан, Кыргызстан и Молдова), обещания реорганизовать национальную стратегию развития вокруг ЦРТ не были полностью выполнены.

Для большинства остальных дебаты вокруг ЦРТ сформировались для общения с ООН. При этом обсуждения с БВИ проводились на языке экономического роста и фискальной устойчивости; и переговоры с европейскими структурами руководствовались соображениями вступления в ЕС, интеграции и «европейских ценностей». Результатами стали несколько случаев ЦРТ-зированных (адаптированных) национальных стратегий развития в регионе, которые практически увязаны с основными отраслевыми стратегиями и среднесрочными системами бюджетирования и имеют системы мониторинга и оценки, совместимые с ЦРТ.

Также смущает отсутствие увязки между ЦРТ и повесткой дня экологической устойчивости. На национальном уровне, вовлечение министерств по охране окружающей среды в повестку дня обычно ограничивался ЦРТ 7. Аналогично, проблемы

7 Частичным исключением являются демографическая и эпидемиологическая статистика.

8 В ряде стран Всемирный Банк и агентства ООН (н-р, мульти-индикаторные кластерные обследования, поддержка переписи со стороны ЮНФПА. В ряде стран Всемирный Банк, агентства ООН (н-р, мульти-индикаторные кластерные обследования ЮНИСЕФ, поддержка ЮНФПА в проведении переписи) и другие международные организации стремились заполнить эти пробелы. Несмотря на свое значение, эти мероприятия в целом не могут заменить роль государства в национальной повестке дня развития.

снижения бедности были актуальными в региональных процессах «Экология для Европы», которые были увязаны с глобальными конференциями ООН по устойчивому развитию в Йоханнесбурге (2002) и Рио де-Жанейро (2012). Редко находятся примеры национальных программ развития или стратегий по снижению бедности, нацеленные на продвижение экономического роста путем инвестиций в естественный капитал (т.е. зеленую экономику). Конечно же, эти проблемы существуют в других регионах. Но в развивающихся и переходных странах Европы и Центральной Азии, они в значительной степени препятствуют перспективам применения ЦРТ для дефрагментации национальных стратегий развития, мобилизации международного сообщества или вовлечения гражданского общества и частного сектора вокруг задач по сокращению бедности и устойчивого развития.

2. Ответная мера: национализация и локализация

Сторонники повестки дня ЦРТ на национальном уровне и поддерживающие их представители международного сообщества в регионе разработали две категории мер преодоления этих трудностей:[9]

Национализация. Относительно высокий уровень человеческого развития в большей части региона в 1990 г. означал, что некоторые ЦРТ в своих глобальных формулировках были уже достигнуты к 1990 году или их можно было без труда выполнить к 2015 г. путем инерционного прогресса в развитии. Но, достижения в искоренении крайней нищеты или обеспечении базовых услуг часто маскируют другие актуальные проблемы в области развития. Например, достигнув всеобщего начального образования, большая часть региона столкнулась с трудностями по адаптации национальных систем образования к современным рынкам труда. В России и странах в западной части бывшего Советского Союза, вызывающее беспокойство высокий и растущий уровень смертности мужчин казался в той же степени важным, что и тенденции в уровне младенческой, детской и материнской смертности – большая часть из которых выглядела сравнительно хуже показателей стран ОЭСР. По другим целям отсутствие надежных данных в 1990 г. и тот факт, что многие страны прошли резкий разворот в развитии (по причинам вне своего контроля) в годы после этой «отметки», подчеркнуло неактуальность 1990 года и призвало к использованию другого мерила для измерения прогресса.

Ответной реакцией стало определение целевых задач и индикаторов ЦРТ заново и их адаптация «к местным условиям». Эти новые определения имели как содержательные (например, добавив задачи и индикаторы по смертности мужчин) так и временные (например, выбрав в качестве исходного года 1995 г., а не 1990 г.) измерения. Практически во всех переходных и развивающихся странах Европы и Центральной Азии ЦРТ были заново определены и адаптированы.[10] Во многих отношениях эти процессы национализации были явными и логическими. Без них ЦРТ не стали бы актуальными в разнообразном контексте развития региона, где доминировали страны с переходной экономикой со средним уровнем доходов. Национализация также могла повысить осведомленность и помочь наращиванию национальной поддержки ЦРТ. Но процессы национализации также имели ряд минусов:

- **Новые проблемы легитимности**. Проблему «нехватки легитимности» в восприятии[11] ЦРТ в их глобальной форме, в принципе, можно было решить в рамках консультаций о повторном определении на национальном уровне. Но на практике формат и степень «повторной легитимности» ЦРТ приняли различные формы в рамках разных

9 В этой работе не ставилась задача полного учета или оценки различных национальных подходов к ЦРТ предпринятых в данном регионе.

10 Например, Албания добавила цель по эффективному государственному управлению и борьбе с коррупцией; Армения, Кыргызстан и Таджикистан модифицировали ЦРТ2 по обязательному 8-9-летнему первичному образованию.

11 Существуют мнения о том, что после Саммита тысячелетия ЦРТ были разработаны «за «закрытой дверью» и в «технократической манере» и затем «навязаны» на Генеральной Ассамблее. Или же, более дипломатично выражаясь: «процесс формулирования и мониторинга ЦРТ не смог обрести легитимность на уровне государств и правительств» (Varun Gauri, "MDGs That Nudge: The Millennium Development Goals, Popular Mobilization, and the Post-2015 Development Framework", World Bank Policy Research Working Paper 6286, November 2012.

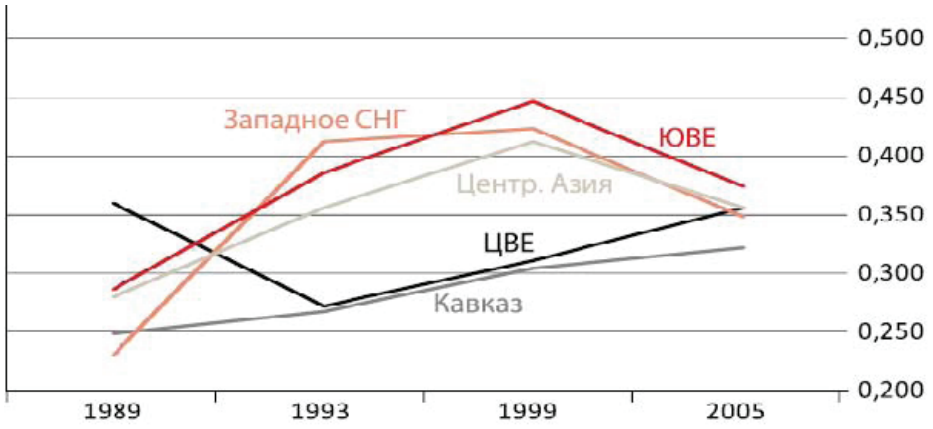
процессов национализации. В наилучших случаях вновь «национализированные» задачи и индикаторы ЦРТ были разработаны в результате инклюзивных национальных консультаций и кодифицированы в рамках специального национального законодательства. В некоторых странах определенные заново задачи и индикаторы ЦРТ были одобрены наряду с национальными стратегиями развития или снижения бедности, но не возобновлялись после завершения стратегий. Еще более важным было то, что национальные бюджеты (в том числе ежегодные бюджетные ассигнования и среднесрочные бюджеты) не всегда отражали эти приоритеты ЦРТ. В других странах переопределение не ограничивалось консультациями и национальные доклады ЦРТ готовились при содействии агентств ООН.

- **Проблемы оценки.** Если относительно амбициозное (новое) определение ЦРТ X в стране А реализовать сложнее, чем относительно скромное определение ЦРТ X в стране Б, это не значит, априори, что проблемы страны А в достижении ЦРТ X должны стать поводом для беспокойства или значительный прогресс страны Б должны стать причиной для радости.
- **Разные базы данных ЦРТ.** Сложности проблем национализации иногда выпадали из круга внимания международных организаций, стремящихся к осуществлению мониторинга прогресса в достижении ЦРТ. Некоторые глобальные базы данных ЦРТ и отчеты по мониторингу, где они использованы, основаны на глобальных задачах и индикаторах ЦРТ, которых правительства стран посчитали неправильными, так как они не соответствуют вновь разработанным задачам и индикаторам в результате процесса национализации. Такие инциденты не помогли в повышении доверия к усилиям по достижению ЦРТ.

Из такого опыта можно извлечь ряд уроков касательно формулирования и управления глобальными целями в области развития в будущем.

Локализация. Вторая общая тенденция в регионе – географическое разукрупнение (дизагрегация) ЦРТ—адаптация их целей и индикаторов к под-национальным регионам/административным единицам.[12] Этот подход был обоснованным в отношении многих стран со средним уровнем доходов в регионе, где национальные тенденции по достижению ЦРТ более или менее идут в правильном направлении, но растет неравенство по доходам (и в других социально-экономических сферах) (Диаграмма 5) и во многом такие расслоения имели (и продолжают иметь) важные географические измерения.

Диаграмма 5: Неравенство по доходам в развивающихся и переходных странах Европы и Центральной Азии (коэффициент Джини, 1989–2005)



Источник: *От трансформации—к обществу для всех (Beyond Transition: Towards Inclusive Societies), стр. 16*

12 За перспективным обзором глобальных вопросов, связанных с локализацией ЦРТ, см «"Локализация устойчивого развития: вопросы глобального развития после 2015 года» ("Localizing Sustainable Development: Considerations for Post-2015 Global Development"), UNDP Policy Brief, October 2012.

Ответная мера: национализация и локализация

Данная тенденция отражает три разных движущих фактора:

- Осознание того, что в странах со средним уровнем доходов, бедность чаще всего сконцентрирована в регионах, отстающих по социально-экономическому развитию, небольших городах или других под-национальных юрисдикциях;[13]
- Преобладание под-национальных регионов в развивающихся и переходных странах Европы и Центральной Азии, которые или уже пережили вооруженный конфликт, или подвергаются такому риску — и в принципе их перспективы можно было поддерживать интегрированным территориальным развитием;[14] and
- Подготовка к освоению средств ЕС, выделенных для содействия до и после вступления (например, фонды сплоченности или программы трансграничного сотрудничества).

В этом регионе разработка программ «локализации ЦРТ» в целом рассматривается как потенциала для разрешения проблем неравенства на под-национальном уровне, маргинализации, уязвимости, отторжения и усовершенствования государственных услуг[15]—при увязке с общей парадигмой развития в области ЦРТ. В принципе, локализованные задачи и индикаторы ЦРТ могут обеспечить информацию для инвестирования на местном уровне и помочь в более эффективном устранении различий между регионами и удовлетворении потребностей различных уязвимых групп населения (в частности, этнических меньшинств, перемещенных лиц или многодетных семей), которые часто концентрируются в определенных географических регионах. Также, когда под-национальные задачи и индикаторы ЦРТ гармонизированы с аналогичными инструментами на национальном уровне, локализация может обеспечить последовательность планирования на национальном и под-национальном/местном уровне. Так как эффективная разработка и выполнение программ под-национального развития обычно требует определенного минимального уровня децентрализации/деконцентрации государственной власти, локализация ЦРТ часто увязана с мерами по реформированию/совершенствованию центральных и местных органов власти. Разработка программ с целью локализации ЦРТ, таким образом, восстанавливает взаимосвязь между ЦРТ и элементами Декларации тысячелетия по государственному управлению, которая практически утеряна.

По этим причинам, большинство, если не все страны региона стали внедрять локализованные мероприятия в области развития при содействии ПРООН и других партнеров в сфере развития даже до появления ЦРТ. Кроме упомянутых здесь региональных (или территориальных) программ развития в рамках этих инициатив также были программы общинного и комплексного развития территорий.[16] В 2010 году 22 страновыми представительствами в регионе реализовано примерно 126 проектов местного развития ПРООН (на сумму 51 млн. долл. США); крупнейшие портфели проектов были в Албании, Кыргызстане, Таджикистане, Украине и Узбекистане (ПРООН 2011 б).[17]

---

13 Глубина этих проблем в бывших советских республиках усиливается проблемой моногородов – где местная экономика основана на небольшом количестве (даже на одном) промышленных предприятий, которые оказались неконкурентоспособными после внедрения рыночных реформ. Закрытие этих предприятий обычно отрицательно влияет на занятость, предоставление базовых услуг и социальную вовлеченность на местном уровне.

14 См., например, Ростислав Врбенски (Rastislav Vrbensky), «Может ли развитие предотвратить конфликт? Комплексное развитие территорий в Западных Балканах – теория, практика и стратегические рекомендации» ("Can Development Prevent Conflict? Integrated Area-Based Development in the Western Balkans—Theory, Practice, Policy Recommendations"), Центр по изучению управления на глобальном уровне, Лондонская школа экономики (Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics), 2008 г.

15 За конкретным примером из Западных Балкан, см. ПРООН и СНГ: Развитие потенциала для качественного оказания услуг на местном уровне в Западных Балканах (*Capacity Development for Quality Public Service Delivery at the Local Level in the Western Balkans*, май 2009 г.

16 Программы на уровне общин развивают принятие решений с участием заинтересованных сторон, а также совместное планирование и финансирование проектов на уровне общин (ПРООН 2011-б), проекты комплексного развития предназначены для гармонизации отдельных инициатив развития и достижения эффекта взаимоусиления и передовой практики.

17 В целях обзора 126 проектов ПРООН в области местного государственного управления, реализованных в Европе и Центральной Азии (только небольшой список проектов, предназначены для локализации ЦРТ), см. Клер Романик, ("*A New Definition of Local Development*"), *Development and Transition*, июль 2011 г., сс. 3-6.

*Вставка 1: «Локализация ЦРТ в Албании»**

Албания стала первой страной в Европе и Центральной Азии, адаптировавшей цели и индикаторы ЦРТ на под-национальном уровне. При содействии Программы ПРООН по местному государственному управлению, других агентств ООН и местных ННО, локализация ЦРТ в Албании нацелена на две ключевые сферы:

- **Региональные стратегии и доклады в области развития**, где применялась платформа *DevInfo* для проведения социально-экономического анализа 12 регионов Албании по целям, обеспечение комплексных стратегий регионального развития и определение целей, задачи и индикаторов, совместимых с ЦРТ и соответствующих Национальной стратегии развития и интеграции (в ЕС) на 2007–2013 гг. Региональные стратегии развития и доклады разрабатывались в рамках процессов с участием местных, региональных и национальных государственных учреждений, а также организаций гражданского общества и международных партнеров.
- **Адвокаси/пропаганда:** Страновой командой ООН были выбраны популярные местные албанцы в качестве «послов ЦРТ». Совместно с должностными лицами национальных и местных органов они проводили встречи с жителями населенных пунктов с целью повышения осведомленности о ЦРТ во всех 12 регионах страны. Во всех регионах проводилось повышение осведомленности СМИ по освещению ЦРТ и вопросам развития в ежедневных репортажах.

Мероприятия по локализации ЦРТ помогли:

- Нарастить поддержку ЦРТ на уровне населения и усилить движение;
- Оценить проблемы бедности на под-национальном уровне и служить в качестве локомотива комплексного регионального и местного развития;
- Усилить взаимосвязь между национальными и под-национальными программами развития.

Результатом этих мероприятий стала разработка и реализация программы комплексного развития Кукесского региона (беднейший регион Албании), что помогло усовершенствованию координации в сферах местного экономического развития, реформирования системы безопасности и гендерного равенства.

** Адаптировано из: www.undp.org.al/index.php?page=MDG/mdg_localization.*

С появлением ЦРТ естественным образом возникли вопросы о «ЦРТизации/адаптации» местных программ развития. Среди стран с развивающейся и переходной экономикой Европы и Центральной Азии, мероприятия по локализации ЦРТ впервые были реализованы в Албании в 2003–2005 гг. и затем расширены в остальной части региона (см. Вставку 1, также Приложение 1). Там, где эти программы эффективно работали, они содействовали местному развитию, а также повышению осведомленности общественности о ЦРТ. С другой стороны, сбалансированная оценка мероприятий по «локализации» выявляет ряд упущений, в частности:

- Программы по локализации ЦРТ часто представляли больше интереса в качестве концептуальной инициативы ООН, а не стратегии местных или национальных органов власти. Внутри ПРООН разработка программ с целью «локализации ЦРТ» в регионе часто возникали (по крайней мере, частично) из желания увязать относительно крупные программы местного развития/государственного управления (в том числе на уровне общин) с упором на ЦРТ. В качестве подтверждения можно взять случаи (в том числе и в Албании и Украине) государственных программ регионального развития, предусматривавшие дезагрегированные задачи и индикаторы ЦРТ, где воспользовались ЦРТ для привлечения в эти программы тех ресурсов, которые иначе были бы недоступны, и увязали местные и национальные стратегии. Но в целом их общая частота, глубина и воздействие кажутся

неопределенными. Во многих странах трудно установить причинно-следственное взаимоотношения или даже последовательность локализации ЦРТ и различных инициатив в области развития.[18]

- Аналогично, на практике еще не определены неотъемлемые атрибуты применения целевых задач и индикаторов ЦРТ в качестве под-национальных инструментов планирования – в сравнении с альтернативами. В некоторой степени это может отражаться в отсутствии эффективных систем мониторинга и оценки в «ЦРТизованных» (и во многих других) программах местного развития. Но на более концептуальном уровне непонятно, почему другие индикаторы развития (в частности, индексы человеческого развития в географическом разрезе) не могли бы выполнить эту функцию. Аналогично, задачи и индикаторы ЦРТ редко включаются в программы «Сделано в Брюсселе» для управления программами ЕС на под-национальном/транснациональном уровне.[19]

- Как упомянуто ранее, повестка дня по локализации имеет важный элемент государственного управления: так как требуется определенная децентрализация/деконцентрация государственной власти, на практике локализация тесно связана с вопросами государственного управления и реформирования местных органов власти. Но в ряде стран бывшего Союза (в частности, в Беларуси, Туркменистане и Узбекистане), данная повестка дня по государственному управлению не была выполнена. В целом непонятно, как ЦРТ можно локализовать в странах, где под-национальные органы власти не обладают правовыми полномочиями или финансовыми возможностями.

- Механизмы мониторинга традиционно были слабыми, а также сбор и анализ данных относительно конкретных ЦРТ не был постоянными или активным (частично по причине ограниченности ресурсов). На самом деле с исключением некоторых стран — кандидатов в ЕС и стран, еще не получивших статус кандидата, в частности, Албании и Македонии (где доступ к финансированию до вступления в ЕС требует наличия под-национальных информационных систем), существует немного примеров включения индикаторов ЦРТ в системы мониторинга под-национального развития. Один из факторов - бюджетные ограничения – в странах с относительно малоразвитым под-национальным потенциалом в сфере измерения и мониторинга прогресса в сфере развития, издержки создания и поддержания массива данных по под-национальным тенденциям развития могут оказаться слишком высокими. Более того, многие международные организации в сфере развития (в частности, ПРООН) не собирают исходную информацию (в частности, конкретные индикаторы и меры во всех сферах интервенций и ожидаемых индивидуальных и агрегированных результатов) в реализации проекта. В результате, последующие меры отчетности и измерения результатов становятся расплывчатыми. blurred.[20]

Недавние изменения в «законах о движении» относительно местного развития все в большей степени осложняют оценку мер по локализации ЦРТ. Появление децентрализованных сетей сотрудничества между местными органами власти в развитых и развивающихся странах (на примере программы «АртГолд», действующей на Балканах) и инвестирование посредством социальных предприятий, все в большей степени бросает вызов традиционным подходам к местному развитию в регионе. В странах с высокоразвитой инфраструктурой Интернета и относительно свободными СМИ, местные органы власти, общины и частные лица вправе воспользоваться этими инновациями с целью удовлетворения местных приоритетов и потребностей. Например, в рамках программы АРТ по всему миру создано более 600 децентрализованных партнерств; местные общины

18 За более оптимистичной оценкой мероприятий по локализации в других регионах , см. Локализация устойчивого развития: вопросы глобального развития после 2015 года ("Localizing Sustainable Development: Considerations for Post-2015 Global Development"), аналитическая записка ПРООН, октябрь 2012 г.

19 На практике, ЕС часто устанавливает условие эффективных под-национальных данных и индикаторов для предоставления (значительной суммы) регионального финансирования развития до и после вступления. Это может усилить стимулы для стран — кандидатов для вступления в ЕС для усовершенствования их информационных систем для под-национального развития.

20 Мониторинг в целях расширения местного развития, Школа Вагнера при Нью-Йоркском университете (NYU Wagner School) и ПРООН, 2012; cmp. *https://undp.unteamworks.org/node/267672*

в Албании и Косово[21] среди бенефициаров. КИВА, некоммерческая «онлайн» организация, которая содействует развитию системы заимствования между физическими лицами, с 2005 года уже выдала более 400 млн. долл. займов, охватив сообщества в Армении, Болгарии, Молдове, Кыргызстане, Таджикистане и Турции. Такие партнерства могут обеспечить дополнительные ресурсы и потенциал в распоряжение местных учреждений, в частности, микрофинансовых банков и научных организаций, играющих ключевую роль в качестве исполнителей.

3. Оценка потребностей в сфере ЦРТ

Обзор

В 2004 году Генеральным секретарем ООН создан Проект тысячелетия (Millennium Project) с целью содействия странам в оценке и реализации инвестиционных стратегий, а также передовой практики для достижения национальных задач по ЦРТ, особенно в странах с наибольшими трудностями. Проектом «Тысячелетие» разработаны инструменты оценки потребностей и методологические руководства по всем секторам и сферам, относящимся к ЦРТ: сельское хозяйство, питание, образование, гендер, здравоохранение, ВИЧ/СПИД, туберкулез, окружающая среда, водоснабжение и санитария.[22]

Инструмент оценки (расчета) потребностей для предоставления отраслевого шаблона в формате Excel позволяет пользователю на уровне страны вводить данные по направлениям деятельности, стандартную стоимость каждого мероприятия наряду с прогнозами по популяции/целевой группе с целью расчета общих кадровых и финансовых ресурсов и инфраструктуры, необходимых для достижения конкретной задачи ЦРТ. Например, в оценке потребностей сектора образования обычно рассчитывается число преподавателей, инфраструктура классного помещения (например, ванные комнаты, удобные для девочек), обеспечение форм и учебных материалов, необходимых для повышения уровня посещаемости (ЦРТ 2). Данная оценка связана с другими вопросами, которые напрямую или опосредованно влияют на охват начального образования, в частности, на вопросы питания и бесплатных обедов в школе для уязвимых и малоимущих детей, образования и здоровья матерей и транспорт. После оценки потребностей в ресурсах, страной затем будет разработана финансовая стратегия с целью увязки с национальными стратегиями развития/снижения бедности и среднесрочного бюджетирования, равно как и отраслевых планов и стратегий. По всему миру проведены 44 исследования по оценке потребностей с разным уровнем успеха реализации.

Национальный опыт: Таджикистан

В пределах этого региона проведено полномасштабное мероприятие по оценке потребностей в сфере ЦРТ в Таджикистане: питание и развитие села/сельского хозяйства (ЦРТ 1); начальное и среднее образование (ЦРТ 2); гендерное равенство (ЦРТ 3); охрана материнства и детства (ЦРТ 4-5); борьба с ВИЧ/СПИД, малярией и туберкулезом (ЦРТ 6); устойчивость охраны окружающей среды, водоснабжение и санитария (ЦРТ 7); партнерство в области развития (ЦРТ 8); а также энергетика и транспорт, совместимые с ЦРТ. Кроме того, созданы техническая группа при Страновой команде ООН, пять государственных отраслевых рабочих групп для обеспечения управления со стороны страны при координации Аппарата Президента. Мероприятие проведено в 2004–2005 гг., и его результатом стала организация круглого стола правительства и доноров в области ЦРТ. В дополнение к использованию глобальных лекал, разработанных Проектом «Тысячелетие», в некоторых сферах (в частности, устойчивость окружающей среды, гендерное равенство) технической командой страны с нуля разработаны образцы.

21 За дополнительной информацией по АРТ, пожалуйста, см.: *web.undp.org/geneva/ART/*

22 За дополнительной информацией по оценке потребностей в сфере ЦРТ по всему миру, см. Оценка потребностей в сфере ЦРТ: исследования на примере Бангладеш, Камбоджи, Ганы, Танзании и Уганды (Millennium Development Goals Needs Assessments: Country Case Studies of Bangladesh, Cambodia, Ghana, Tanzania and Uganda).

Оценка потребностей в сфере ЦРТ

В ходе оценки потребностей Таджикистана found выявлено, что потребуется 13 млрд. долл. США в период с 2005 по 2015 гг. для достижения национальных задач или хотя бы значительного прогресса (см. Таблицу 1 за дополнительной информацией по оценке потребностей в области общего среднего образования). В соответствии с разными сценариями развития (высокий уровень роста в сравнении с низким, высокий в сравнении с низким уровень инвестиций из бюджетных источников), расчеты пробела в финансировании, который необходимо закрыть для достижения ЦРТ варьировали от 2,12 млрд. долл. (в наиболее благоприятном сценарии) до 4,7 млрд. долл.

Таблица 1: Оценка потребностей Таджикистана в сфере среднего общего образования (2005–2015 гг., млн. $ США)

	Ежегодные расходы			Совокупные расходы	
Сфера расходов	**2005**	**2010**	**2015**	**2005–2015**	**Удельный вес**
Капитальные издержки	21	46	76	497	28%
- Строительство новых школ	0	22	47	228	13%
- Реконструкция школ	13	13	13	145	8%
- Мебель	5	7	11	83	5%
- Оборудование	1	1	2	15	1%
- Обогреватели	0	0	1	4	0%
- Туалеты	1	2	2	19	1%
- Подводки водоснабжения, ручные насосы	0	0	1	4	0%
Текущие издержки	68	112	165	1268	72%
- Преподаватели	22	49	83	562	32%
- Административно-технические сотрудники	6	13	19	149	8%
- Повышение квалификации на местах	1	1	1	10	1%
- Повышение квалификации до оказания услуг	0	0	1	3	0%
- Коммунальные услуги и регулярное техническое обслуживание	5	6	6	61	3%
- Программы питания в средних школах	10	14	20	160	9%
- Стипендии	0	3	3	23	1%
- Школьные принадлежности	10	10	12	116	7%
- Расходы на оценку	8	9	11	100	6%
- Учебники	2	2	3	29	2%
- Администрирование (5% текущих издержек)	3	5	8	59	3%
Итого	**89**	**157**	**242**	**1766**	**100%**
- % ВВП*	4.4%	5.6%	5.9%	5.4%**	
- Расходы на 1 учащегося	53	89	110	84**	
- Расходы на душу населения	13	21	29	21**	
- Расходы на 1 учащегося в % на душу населения ВВП*	0.2%	0.29%	0.31%		

** Предполагая годовой прирост ВВП в 5% в 2005–2015 гг.*
*** Среднегодовой показатель на 2005–2015 гг.*
Источник: *Инвестирование в устойчивое развитие: Оценка потребностей в сфере ЦРТ в Таджикистане (Investing in Sustainable Development: ЦРТ Needs Assessment Tajikistan).*

США (по сценарию «продолжение устоявшейся практики»).[23] В докладе по оценке потребностей проведен анализ общего институционального потенциала и необходимых стратегических/структурных реформ (в дополнение к ресурсным инвестициям) для достижения ЦРТ во всех сферах/отраслях. Например, в докладе рассматривается перспективы повышения уровня производительности сельского хозяйства и снижения уровня бедности, если малым фермерским хозяйствам позволить возделывать культуры по своему выбору и в полной мере провести земельные реформы и другие меры по либерализации.[24]

Исходя из данной оценки потребностей, в Таджикистане на основании ЦРТ разработана стратегия национального развития до 2015 г. Так как данное мероприятие не было увязано с разработкой национальной стратегии по снижению бедности, трудности в финансировании потребностей Таджикистана в сфере ЦРТ не были в полной мере решены ни Правительством, ни донорами. Они также не были отражены в национальных или отраслевых бюджетах в рамках годового или среднесрочного бюджетирования. Это частично стало результатом сопротивления со стороны Всемирного банка и других доноров: беспокойство о возможном дублировании на фоне стратегии страны по снижению бедности и слишком высокие расчетные объемов финансирования сыграли свою роль в этом противостоянии (это можно считать основным аргументом критики в адрес оценки потребностей ЦРТ по всему миру). В результате практически нет доказательств того, содействовали ли оценки потребностей национальным стратегическим системам по достижению ЦРТ в Таджикистане или где-нибудь еще в регионе.[25]

С другой стороны есть доказательства того, что оценка потребностей в Таджикистане внесла свой вклад в отраслевые мероприятия по развитию, особенно в сфере образования (в разработке Национальной Стратегии развития образования в 2006–2015 гг. — см. Таблицу 1)[26] и в сфере здравоохранения (в целях программирования с финансированием Глобального фонда по борьбе с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией). Технические инструменты и информация, генерированная в результате оценок может на практике оказаться полезным в содействии правительствам и донорам в расчете издержек инициатив в сфере развития.

4. Воздействие на цели развития после 2015 г.

Данный документ не предназначен для полной оценки, критики или восхваления прогресса в достижении ЦРТ в развивающихся и переходных странах в Европе и Центральной Азии. В нем не поставлена задача превозносить или критиковать правительства, международное сообщество, ООН или ПРООН за эти результаты. Скорее, ставится задача распространения возможного значения уроков, предварительно извлеченных из опыта реализации ЦРТ в некоторых ключевых сферах, далеко за пределами региона.

Во-первых, как все теперь знают, большинство лиц, живущих в условиях бедности, находятся в странах со средним уровнем доходов и все чаще в городах.29[27] По классификации Всемирного банка, 108 стран в настоящее время классифицируются по категории «среднего уровня доходов» в сравнении с 36 странами категории «низкий уровень доходов» (и 70 «с высоким уровнем доходов»). Перспективы снижения бедности, равно как и движения в направлении устойчивого развития зависят от

23 Для сравнения, ВВП Таджикистана в 2005 г. составил 2,3 млрд. долл США. (Источник: База данных МВФ -World Economic Outlook).

24 До 2010 г. многие фермерские хозяйства в Таджикистане должны были выполнять государственный заказ на хлопок. Большая часть земли все еще принадлежит государству; основные материально-технические ресурсы обеспечиваются государственными монополиями.

25 Аналогичные мероприятия предпринимались в Кыргызстане и Узбекистане.

26 В данном отраслевом мероприятии участвовали Всемирный банк и другие крупные доноры.

27 За дополнительной информацией о новой географической характеристике бедности, см. Энди Самнер (Andy Sumner): Где будут жить бедные в мире? Обзор глобальной бедности и нового нищего миллиарда. Центр глобального развития ("Where Will the World's Poor Live? An Update on Global Poverty and the New Bottom Billion", Centre for Global Development) Вашингтон, 2012 г.; и Хоми Харас и Эндрю Роджерсон (Homi Kharas and Andrew Rogerson), "Горизонты 2025 г.: Созидательное разрушение в индустрии содействия ("Horizon 2025: Creative Destruction in the Aid Industry"), Overseas Development Institute, Лондон, 2012.

способности стран со средним уровнем доходов обеспечить экономический рост без увеличения неравенства доходов или дальнейшего истощения естественного капитала. С учетом того, что все страны с развивающейся и переходной экономикой в Европе и Центральной Азии, кроме двух стран, подпадают в категорию стран со средним уровнем доходов, и у них относительно низкий уровень бедности по доходам и многим измерениям (см. Схемы 1 и 2) и следует считать, что в их отношении растет актуальность уроков, извлеченных в ходе реализации ЦРТ. При том, если не придавать большого значения урокам, извлеченным в этом регионе - так как основное внимание глобальной кампании ЦРТ было нацелено на менее развитые и «низкодоходные» страны Африки и Южной Азии - в будущем такое игнорирование будет все более проблематичным.

Во-вторых, так как активные процессы национализации и локализации ЦРТ в этом регионе отражали его статус стран со средним уровнем доходов, это означает вероятность национализации и локализации глобальных целей[28] в области развития после 2015 г. во многих странах. Это представляется особенно вероятным, если новые цели будут нацелены на основные сферы/широкомасштабные меры устойчивого развития (в частности, продовольствие, водоснабжение). Это также указывает на следующие три важных аспекта развития после 2015 г.:

1) *Разработчики глобальных целей развития после 2015 г. не должны пытаться формировать цели, задачи и индикаторы, которые стали бы универсальными и применимыми во всех странах - развитых и развивающихся, северных и южных. Вместо этого, более важно обеспечить такую систему для измерения и мониторинга прогресса в направлении устойчивого развития после 2015, которая содержит основные, универсальные принципы. В их число могут войти:*

    а) *Принципы, основанные на правах человека и сформулированные в Конвенциях ООН;*

    б) *Необходимость программ и стратегий по принципу «тройного выигрыша», которые усиливают эффект взаимодействия (а не напряженности) между экономическими, социальными и экологическими измерениями устойчивого развития;*

    в) *Важность обеспечения соответствия национальных стратегий (в странах-донорах и реципиентах/получателях помощи) с обеспечением глобальных общественных благ)[29] и*

    г) *Отражение более широких форм партнерства, чем взаимоотношения по принципу «север — юг», предусмотренные в ЦРТ (в частности, поощрение сотрудничества по принципу «юг-юг» и сотрудничество между ОЭРС/КСР и другими донорами; содействие участию частного сектора в развитии и т.д.).*

2) *Процессы национализации ЦРТ в развивающихся и переходных экономиках в Европе и Центральной Азии имели спонтанный и разнообразный характер в разных условиях национального развития. Такая спонтанность и разнообразие имели определенные минусы в сфере легитимизации национализированных задач и индикаторов, а также работ по оценке и сравнению прогресса в странах. Усилия по определению целей глобального развития после 2015 г. можно было удовлетворить скрупулезным обзором национального опыта (не только на опыте одного региона) в адаптации ЦРТ и последующей разработки руководств с особым вниманием на:*

    а) *Надлежащие процессы официального признания и кодификации национализированных ЦРТ (в частности, в национальном законодательстве, правительственных постановлениях; включение индикаторов ЦРТ в национальные и местные планы развития и т.д.)*

---

28 Такая формулировки не предполагает, что ЦРТ как таковые должны продолжаться или не продолжаться (например, ЦРТ 2.0) или их надо (не надо) менять на цели устойчивого развития или другие инструменты по измерению прогресса в снижении бедности или в направлении устойчивого развития.

29 См, например, Инге Кауль (Inge Kaul), Педро Консеко (Pedro Conceicao), Катель Ле Гульен (Katell Le Goulven), и Рональд Мендоза (Ronald U. Mendoza) Почему глобальные общественные блага сегодня имеют (Why Do Global Public Goods Matter Today?), Бюро ПРООН по исследованиям в области развития (UNDP Office of Development Studies), 2004.

б) *Соответствующие роли/разделение труда между правительствами, гражданским обществом и международным сообществом в процессах национализации;*

в) *Условия, где зависимость от глобальных (в отличие от национализированных) задач и индикаторов ЦРТ является (и не является) целесообразным.*

3) *В том же духе, активное изучение и документирование извлеченных уроков (аналогично, не только из одного региона) продемонстрировало, что локализация ЦРТ может также оказаться весьма полезной в обеспечении использования обретенного по сегодняшний день опыта в создании повестки после 2015 года (в целях такого обзора целесообразно ознакомиться с докладом Capacity 21 Global Evaluation Report, 1993–2001). Далее можно подготовить руководства по тиражированию передовой практики по локализации ЦРТ, особенно в сфере пропаганды, освещения, применения целевых задач и индикаторов ЦРТ в под-национальном мониторинге, планировании и исполнении, применении DevInfo и аналогичных платформ, и ссылок к планированию ЦРТ и исполнению на национальном уровне. Для ПРООН степень увязки процесса разработки программ местного развития/местного государственного управления с местной (национальной и глобальной) повесткой дня может оказаться интересным вопросом для исследования. В любом случае, в странах, где средние страновые показатели кажутся лучше, но при этом существуют огромное неравенство между регионами, городом и селом, локализованное развитие (и параллельные реформы по децентрализации/госуправлению) можно и далее определять в качестве приоритета в повестке дня ЦРТ для удовлетворения потребностей социально исключенных групп и людей, живущих в обособленных условиях депривации/лишений.*

В большинстве стран региона, подпадающих под категории «низкий уровень развития» и «нижняя половина среднего уровня развития» по доходам, денежные переводы доминируют над другими формами финансирования развития. Это не заблуждение: во многих развивающихся странах потоки денежных переводов сейчас намного превышают объемы ОСР. С увеличением круга стран, достигающих статуса страны со средним уровнем доходов и продолжением снижения притока ОСР, по всей вероятности, все больше стран окажутся в такой ситуации. Но, кажется сейчас денежные переводы (и миграционные потоки, которые подпитывают их) занимают более скромное место в глобальных дебатах о развитии после 2015 года, как в сфере стратегий развития, так и финансов. Несмотря на некоторые важные преимущества денежных переводов (например, они, как правило, используются во благо родных стран мигрантов), в качестве источника финансирования развития они оставляют желать лучшего — особенно с учетом их циклического характера, а также социальных, культурных и демографической напряженности как в странах — отправителях, так и в странах — получателях миграционных потоков, генерирующих денежные переводы. Усилия по ведению дискуссий по возможному усовершенствованию глобального режима миграции и национальных стратегий в сфере миграции (как в странах отправителях, так и в странах — получателях) и вынесение их ближе к центру дебатов о развитии после 2015 г., могут обеспечить крупные дивиденды.

Наконец, разные условия для развития в странах региона означают аналогичное разнообразие в вопросах более долгосрочных национальных приоритетов. Что касается стран с низким и низко-средним уровнем доходов как Таджикистан, Кыргызстан, Узбекистан и Молдова, продолжение инвестиций в водоснабжение и санитарию, снижение бедности по доходам, образование и охрану материнства останется весьма актуальным после 2015 г. Это также подчеркивает значение прогресса в сферах, отстающих по достижению ЦРТ к 2015 г. В других странах, где средние национальные показатели кажутся более благоприятными, но также существуют значительные региональные, городские/сельские и социальные отличия, продолжение определения приоритетности локализованных подходов развитию и соответственно повесток дня по децентрализации остаются критически важными для более эффективного охвата социально исключенных и уголков депривации/лишений.

Приложение 1: Примеры локализации ЦРТ/Местные инвестиции в Европе и Центральной Азии на основе ЦРТ

Страна	Локализация ЦРТ по типу и расположению	Примеры местных инвестиций/ проектов в области ЦРТ	Период
Албания	• Региональные планы развития, информационные кампании и тренинги по усилению потенциала • Регионы Кукес, Гжирокастра(?)	• Программы комплексного развития территорий в Северной Албании–занятость (ЦРТ 1) • Мониторинг ЦРТ в 3 регионах • Программа государственного управления и местного развития на региональном уровне (ArtGold2)	2004–2006 2010–по настоящее время 2009–2012
Кыргызстан	• Местные планы развития и исследования исходного состояния • Нарынский, Баткенский области	• Программа регионального развития в Баткенской области (ЕС и Корея) – занятость (ЦРТ 1), водоснабжение и санитария (ЦРТ 7), здравоохранение – (ЦРТ 3-4) • Программа регионального развития в Нарынской области (Корея) — занятость (ЦРТ 1), здравоохранение — (ЦРТ 3-4)	2006–2010 2009–2010
Македония	• Стратегии комплексного развития территорий, основанные на ЦРТ в 27 муниципалитетах (в соответствии с планом вступления в ЕС) • Оценка потребностей для различных уязвимых групп • Муниципалитеты Гостивар, Неготино и Штрумица	• Межмуниципальное сотрудничество и государственно-частное партнерство по местному управлению и базовым общественным услугам в 34 мунипалитетах — занятость, особенно для женщин и молодежи(ЦРТ 1 и ЦРТ 3), экология и энергетика (ЦРТ 7) • Планы действий по социальной защите	2010–по настоящее время
Турция	• Планы регионального развития с участием городских советов, женских и молодежных советов (Повестка дня 21) • Создание региональных агентств развития (26 регионов) • Анатолия, Бурса, Измир, Чанаккале, Карс, Малатья	• Программа «Местная повестка дня–21» • Инвестиционная программа сельского развития (Правительство Турции и ИФАД) — снижение бедности и занятость женщин и молодежи (ЦРТ 1 и ЦРТ 3) • Интегрированная модель инвестиций и сельского развития (ЕС, Всемирный Банк и ИФАД) — снижение бедности и занятость (ЦРТ 1)	2006–2009 2010–по настоящее время 2010–по настоящее время (?)

Приложение 1: Примеры локализации ЦРТ/Местные инвестиции в Европе и Центральной Азии на основе ЦРТ

Страна	Локализация ЦРТ по типу и расположению	Примеры местных инвестиций/ проектов в области ЦРТ	Период
Украина	• Местные планы развития (24 областей и 728 общественных организаций • Крымская автономная республика	• Общинный подход к местному развитию • Поддержка регионального развития Крыма — снижение бедности и занятость (ЦРТ 1)	2010–по настоящее время 2010–по настоящее время
Узбекистан	• Региональные стратегии развития • Планы развития общин (более 200) • Андижанская, Ферганская, Наманганская и Джизакская области	• Программа повышения уровня жизни (ЕС) — снижение бедности и занятость (ЦРТ 1), водоснабжение и санитария (ЦРТ 7) • Методологические ресурсные центры (в целях мониторинга и развития потенциала	2005–2012 гг.

Литература и ссылки

Alam, A., *et al.*, (2005), *Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union*, World Bank, Washington D.C.

Atisophon, V., *et al.*, (2011), *Revisiting MDG Cost Estimates From a Domestic Resource Mobilization Perspective*, OECD Development Centre, Working Paper # 306, Paris

Fukuda-Parr, S., (2008), "A Review of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and Development Cooperation Policy Statements", The New School, NY, Working Paper 2008-6

Gauri, V., (2012), *MDGs That Nudge*, World Bank, Policy Research Working Paper 6282. Washington D.C.

German Development Institute, (2012), "Post 2015: How to Reconcile the Millennium Development Goals (MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs)?"

Karver, J., Kenny, Ch., and A. Sumner, (2012), "MDGs 2.0: What Goals, Targets and Timeframe?", Centre for Global Development, Working Paper 297, Washington D.C.

Kaul, I., *et al.*, (2004), *Why Do Global Public Goods Matter Today?*, UNDP, New York

Kharas, H. and A. Rogerson, (2012), *Horizon 2025: Creative Destruction in the Aid Industry*, Overseas Development Institute, London

Millennium Project, (2004), *Millennium Development Goals Needs Assessments: Country Case Studies of Bangladesh, Cambodia, Ghana, Tanzania and Uganda*, working paper, New York

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights/ Centre for Economic and Social Rights, (2011), *The Millennium Development Goals: Who's Accountable?*, Geneva

Oxfam International (2004), "From 'Donorship' to Ownership? Moving Towards PRSP Round Two", London

Pagliani, P., and R. Vrbensky (2006), "EU Accession and Human Development in Serbia", *Development and Transition*, June 2006

Romanik, C., (2011), "A New Definition of Local Development", *Development and Transition*, July 2011

Sumner, A., (2012), *Beyond The MDGs—T he Post 2015 Development Agenda: What Is the Global Poverty "Problem", How Is It Changing and What Does That Mean for Any New MDGs?*, King's College, London

_____, (2012), *Where Will the World's Poor Live? An Update on Global Poverty and the New Bottom Billion*, Centre for Global Development, Washington D.C.

United Nations, (2012), *Realizing the Future We Want for All. Report to the Secretary-General.*, New York

UNECE, (2012), *On Achieving the Millennium Development Goals in Europe and Central Asia*, Geneva

United Nations Development Programme, (2012), *European Aspirations and Human Development of the Republic of Moldova*, Chisinau

_____, (2012), *Localizing Sustainable Development: Considerations for Post-2015 Global Development*, UNDP Policy Brief and NYU Wagner School, (2012), "Monitoring for Scaling Up Local Development", New York

_____, (2012), *Triple Wins for Sustainable Development*, New York

_____, (2011), *Beyond Transition: Towards Inclusive Societies*, Bratislava

_____ and SNV, (2009), *Capacity Development for Quality Public Service Delivery at the Local Level in the Western Balkans*, Bratislava

_____, (2006), *National Millennium Development Goals: A Framework for Action*, Bratislava

_____, (2005), *Investing in Sustainable Development: Millennium Development Goals Needs Assessment*, Dushanbe

_____, (2002), *Capacity 21 Evaluation Report: 1993–2001*, New York

Vrbensky, R., (2008), "Can Development Prevent Conflict? Integrated Area-Based Development in the Western Balkans—Theory, Practice, Policy Recommendations", Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics

Von Der Hoeven, R., (2012), "MDGs post 2015: Beacons on Turbulent Times or False Lights?", UN System Task Team, New York

Zohir, S., (2010), *A Framework for Integrating MDGs in National Development Strategies: Review of Regional Experience and Lessons For Accelerated MDG Implementation*, UNESCAP, Bangkok

За более подробной информацией обращаться: www.undp.org/poverty, poverty.reduction@undp.org

Программа Развития ООН

One United Nations Plaza • New York, NY 10017 USA