

УДК: 323(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2023-3-45-55

ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МНОГОУРОВНЕВАЯ ПОЛИТИКА И КОНФИГУРАЦИЯ АКТОРОВ

Ю. С. Маркова, М. В. Иsobчук

Маркова Юлия Сергеевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии, философско-социологический факультет,
Пермский государственный национальный исследовательский университет.
E-mail: julyamarkova@gmail.com (ORCID: 0000-0002-6271-9403. Researcher ID: ABG-6689-2021).

Иsobчук Мария Вячеславовна, ассистент кафедры политических наук, историко-политологический факультет,
Пермский государственный национальный исследовательский университет.
E-mail: isobchuk.mary@gmail.com (ORCID: 0000-0002-1204-4313. Researcher ID: W-1549-2017).

Аннотация

Одним из базовых направлений российской и мировой политики является реализация Концепции устойчивого развития. Сформулированная ООН Концепция локализуется на национальном уровне и, в частности в РФ, имеет форму Целей устойчивого развития. Сама же специфика сформулированных целей предполагает включенность в их достижение целого ряда как политических, так и экономических и общественных акторов. Из этого следует, что ЦУР как таковые представляют собой пример многоуровневой политики в современной РФ. Однако институциональный, политико-культурный и другие аспекты современной политической системы РФ накладывают некоторые ограничения на реализацию проектов многоуровневой политики. Цель данной статьи – проанализировать реализацию ЦУР в контексте многоуровневой политики с точки зрения субъектно-акторного состава их исполнителей и интересантов, а также моделей взаимоотношений между этими акторами. Исследование было проведено в стратегии кейс-стади посредством изучения реализации ЦУР в двух муниципалитетах Пермского края: Краснокамском и Нытвенском городских округах. Учитывая специфику предметного поля, в качестве основных источников данной статьи авторы взяли результаты серии глубинных интервью с представителями муниципальной власти и организаций гражданского общества в муниципалитетах. Всего было проведено и проанализировано 19 интервью. В результате исследования охарактеризованы субъектность и функционал конкретных акторов ЦУР. Установлено, что ключевыми акторами являются надлокальные и муниципальные органы власти, бизнес и НКО, в то время как СМИ и общественность выступают скорее в качестве ресурса, вовлекаемого в реализацию ЦУР перечисленными акторами. Сформулированы две модели взаимоотношений акторов реализации ЦУР в муниципалитетах: координирующая и внедряющая. Продемонстрировано, что вариативность моделей обусловлена политическими, административными и другими условиями в локалитетах. Также подтверждена гипотеза о том, что реализацию многоуровневой политики в РФ во многом затрудняют институциональные, ресурсные и организационные барьеры.

Ключевые слова: устойчивое развитие; ESG; Цели устойчивого развития; многоуровневая политика; многоуровневое управление; местное самоуправление; гражданское общество.

Как отмечают исследователи, «суть концепции устойчивого развития заключается в том, что рост экономики на страновом и глобальном уровне должен вписываться в пределы ресурсных и экологических возможностей планеты» (Цитленок и др., 2019: 10). В частности, к таковым ресурсным возможностям относятся параметры человеческого развития, социальной политики, политики в области формирования благоприятной социальной и экологической среды и т.д. Предполагается, что совместная включенность всех уровней политики – от наднациональных до локальных – позволит ускорить решение глобальных проблем человечества (ООН). Ввиду этого устойчивое развитие долж-

но являться одним из определяющих векторов развития и функционирования политики на любом уровне.

Цели устойчивого развития в их глобальном выражении определяются программой ООН в реализации устойчивого развития на период 2015–2030 гг. (ООН, 2015). Программа ООН носит скорее рамочный и рекомендательный характер, в то время как конкретные нормативно-правовые акты ее реализации определяются на национальном уровне (Бобылев, Соловьева, 2017). Как отмечают В. С. Цитленок и соавторы, «безальтернативность процесса перехода к экономике устойчивого развития стала импульсом к принятию Комиссией по проблемам устойчивого развития Государственной думы Российской Федерации в 2002 г. проекта “Стратегия устойчивого развития России”, в котором были определены цели, задачи и этапы трансформации российской экономики в устойчивую» (Цитленок и др., 2019: 10). В РФ задачи ЦУР закреплены также в Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (Майский указ – 2018) и в действующих государственных программах РФ и конкретных задачах ЦУР (Сахаров и Колман, 2019).

Вместе с тем сама специфика Целей устойчивого развития предполагает не столько директивные меры национальных органов власти, сколько формирование осознанного сообщества, заинтересованного в решении обозначенных проблем (ООН, 2020). Участником данного сообщества при этом может являться неограниченный круг акторов различного типа от транснациональных корпораций до малых ассоциаций гражданского общества. Однако в российском контексте включенность и автономность негосударственных акторов в решении проблематики устойчивого развития остаются спорными (Тяглов, 2014: 180). Целью данной статьи является определение вариативности конфигурации акторов в реализации ЦУР в Пермском крае на муниципальном уровне. Предполагается, что уровень и качество включенности различных акторов (органы государственной власти, МСУ, ГО и пр.) позволяют реализовывать крупномасштабные политические и управленческие проекты с учетом локальных особенностей их реализации.

Данная проблематика также приобретает свою значимость в контексте анализа эффективности институтов федерализма (Blair, 1988) в современной РФ в условиях существующего политического режима. Несмотря на тот факт, что к концу 1990-х гг. многие исследователи отмечали значительные перспективы РФ в сфере выстраивания эффективных федеративных институтов (например, Kempton, 2001), уже к середине 2000-х гг. становится очевидным факт доминирования федерального центра и выстраивания «вертикали» взаимодействий Центра и субнациональных уровней власти (Vahry, 2005). Как отмечает Е. Журавская, одним из последствий данного политико-институционального решения является неадекватное предоставление общественных благ при отсутствии подотчетности органов местного самоуправления местному населению (Zhuravskaya, 2010). В то же время одной из ключевых задач ЦУР в контексте многоуровневого управления является решение данной проблемы. Предполагается, что исследование также поможет проанализировать изменения федеративной системы в РФ с учетом внедрения новых институционализированных практик.

Цели устойчивого развития как пример реализации многоуровневой политики в РФ

В качестве теоретической основы исследования в статье выступает концепция многоуровневой политики, разработанная Л. Хуг и Г. Марксом. Согласно определению, разработанному ими, многоуровневое управление есть комплекс паттернов взаимодействия формальных институтов и неформальных сетей в реализации управления (Hooghe & Marks, 2003: 233). Как отмечают Н. В. Борисова и П. В. Панов, «основная идея этой концепции – описание и анализ процесса формулирования и реализации политических курсов под углом зрения включенности в него акторов разного уровня (национальных, региональных, локальных) и разного типа (государственных и негосударственных)» (Борисова, Панов, 2022: 155).

В основе многоуровневого управления лежат две логики (Hooghe et al., 2020). Первая, функционалистская предполагает, что общественным благом (а проблематика, заложенная в ЦУР, представляется таковым) следует распоряжаться в пределах того уровня управления, который обладает необходимой информацией о его специфике, а также требуемым уровнем ресурсов. Таким образом, решение локальных проблем (например, формирование благоприятной городской среды) должно быть сосредоточено на локальном уровне. Вторая, идентитарная предполагает, что стимулирование самоуправления посредством включения акторов различного типа, заинтересованных в развитии общества, позволяет сформировать устойчивую самовоспроизводящуюся систему управления. Так,

видение проблемы не только органами власти различного уровня, но и непосредственными потребителями общественного блага позволит повысить эффективность распоряжения ресурсами. Так или иначе, обе логики периодически находят свое отражение в конкретных программах реализации ЦУР.

Л. Хуг и Г. Маркс выделяют две классические модели многоуровневого управления. В первом случае, система хоть и децентрализована, вместе с тем территориальная иерархия сохраняется, полномочия четко закреплены между субъектами. Примером реализации данной модели может являться федерализм. Таким образом в управлении задействовано несколько уровней органов власти, которые, взаимодействуя друг с другом, реализуют управление. Другой моделью многоуровневого управления является модель, в которой задействованы не только органы власти, но и другие публичные агенты (НКО, экспертные сообщества и пр.). При этом полномочия каждого агента гибки в зависимости от условий, а иерархия между ними отсутствует.

Несмотря на тот факт, что исследователями отмечается предпочтительность второй модели, реализация последней вызывает значительные затруднения (Stephenson, 2013). Вместе с тем ее проявления мы однозначно можем обнаружить в российском контексте. Как отмечает К. А. Сулимов, «несмотря на то, что центральная власть в России представляет собой, в некотором смысле, противостоящую многоуровневости инстанцию, стягивающую на себя все узлы решений, стремящуюся стать фокальной точкой для всего, что “снизу”, “сверху” и “вовне”, тем не менее многоуровневость работает помимо этих предпочтений» (Сулимов, 2019: 388).

Цели устойчивого развития РФ вместе с тем являются примером проекта многоуровневого управления, на основе которого возможно проследить реализацию многоуровневой политики в РФ и охарактеризовать конфигурацию акторов в рамках нее. С учетом логики теории многоуровневого управления, полученные данные, в свою очередь, также позволят проанализировать текущее состояние федерализма в государстве.

Многоуровневая политика и ее акторы: методология и методы исследования

Методология настоящего исследования выстроена в стратегии кейс-стади. По критерию объекта исследования применен классический вариант организационного кейс-стади: кейс-стади населенного пункта. По критерию количества кейсов и количества единиц анализа выбор сделан в пользу множественно-составного кейс-стади.

В качестве кейсов отобраны два муниципалитета Пермского края: Краснокамский городской округ и Нытвенский городской округ. Логика построения выборки была нацелена на бинарное сравнение, позволяющее выявить как общие, так и специфические черты муниципалитетов в реализации многоуровневой политики в области устойчивого развития и роли в ней разнообразных социальных акторов. Бинарная логика отразила исследовательскую ориентацию на поиск типичных для российских муниципалитетов закономерностей в построении многоуровневой политики, но с учетом локальных исторических, политических, социокультурных особенностей развития территориальных социумов. Методика отбора кейсов строилась на основе целенаправленной выборки, ориентированной на отбор информационно богатых случаев. С одной стороны, согласно данным официальной статистики, отобранные муниципальные образования характеризуются наличием ряда острых проблем, препятствующих устойчивому развитию (например, в сфере экологии для обоих муниципальных образований характерно низкое качество питьевой воды, в сфере обустройства городской среды – наличие аварийного жилищного фонда, недостаток социально значимых объектов инфраструктуры и др.). С другой стороны, оба муниципалитета реализуют программы по реализации принципов устойчивого развития.

Следуя требованиям методологической триангуляции в исследовании территорий, авторы использовали совокупность методов сбора данных: анализ документов, экспертные и глубинные интервью. С учетом проблематики, основными материалами для данной статьи послужили результаты глубинных интервью с представителями муниципальной власти и организаций гражданского общества в отобранных муниципалитетах. Информантами являлись: а) заместители глав муниципалитетов, депутаты, руководители и специалисты отделов и управлений по благоустройству, жилищно-коммунальному хозяйству, экономическому развитию, экологии и природопользованию, б) представители местных общественных организаций и фондов. Общее количество информантов составило 19 человек.

Методика глубинных интервью была построена по классической схеме: путеводитель (гайд) включал серию гранд-тур вопросов и запланированных вопросов-подтолкиваний к ним, объединен-

ных в тематические блоки; по ходу интервью интервьюерами-исследователями задавались дополнительные уточняющие («незапланированные») вопросы. Тематические блоки путеводителя охватывали три направления: 1) восприятие устойчивого развития и его целей; 2) особенности политики по реализации целей устойчивого развития (взаимосвязь с региональными и федеральными программами, учет потребностей территории, барьеры и возможности); 3) акторы и стейкхолдеры политики по реализации целей устойчивого развития (роль бизнеса, общественных объединений, СМИ, экспертного и научного сообществ). Длительность интервью в среднем составляла 40–60 минут. Запись интервью производилась на диктофоны, затем в целях дальнейшего анализа были подготовлены транскрипты интервью. В описании представленных в статье результатов исследования приведены и выделены курсивом оригинальные цитаты информантов, с указанием в скобках ссылки на номер транскрипта интервью (И. №).

В качестве основной гипотезы, исследуемой в данной статье, выступило предположение, что в муниципалитетах наличествует широкий состав разнообразных негосударственных акторов, образующих структуру гражданских, экспертных и бизнес-сообществ, но их включенность в политику по реализации целей устойчивого развития пока находится на невысоком уровне и ограничивается: 1) институциональными барьерами (слабыми каналами взаимодействия с представителями органов власти); 2) нехваткой знаний и навыков по реализации проектной деятельности в рамках политики по достижению целей устойчивого развития; 3) ресурсными дефицитами (финансовыми, кадровыми и др.).

Конфигурация акторов многоуровневой политики в муниципалитетах

В результате проведенного исследования на основании эмпирического материала был выявлен субъектно-акторный состав реализации Целей устойчивого развития в Пермском крае, конфигурация акторов и механизмы их взаимодействия. На каждом из данных пунктов следует остановиться более подробно.

Субъектно-акторный состав реализации ЦУР. Субъектно-акторный состав реализации ЦУР в целом по своему перечню аналогичен реализации большинства политических процессов в современной РФ. Среди субъектов можно выделить следующие: надлокальные государственные органы власти (федеральные и региональные органы власти), муниципальные органы власти, заинтересованные коммерческие предприятия (бизнес), «третий сектор» (НКО и пр.), СМИ и общественность. Однако их роль в реализации ЦУР достаточно вариативна.

1. *Надлокальные государственные органы власти.* К таковым, как уже было отмечено, прежде всего относятся федеральные и региональные органы власти. В рамках ЦУР они, в свою очередь, выполняют такие функции, как формирование управленческого курса и его нормативное подкрепление, финансирование проектов и надзор за их реализацией. Взаимодействие реализуется напрямую с ответственными органами муниципальной власти. Данное взаимодействие является двунаправленным и подразумевает как взаимоотношения снизу вверх посредством финансирования и поддержки проектов и инициатив муниципалитета, так и взаимоотношения сверху вниз посредством осуществления контроля за реализацией экологической политики. С другими акторами ЦУР на локальном уровне взаимодействие данных акторов минимизировано. Что же касается эффективности данного взаимодействия, информанты отмечают недостаток не только финансовой, но и организационной поддержки со стороны федерального и регионального центров:

«невозможно сразу охватить весь этот объем. Невозможно. То есть вот я уже говорил, сто свалок, несанкционированных свалок, которые есть... и то денег, которые вот есть в бюджете Краснокамского городского округа и которые Министерство Пермского края нам выделяет, ... не хватает все равно» (И. № 10);

«государство и регионы – они готовы помогать, но, как сказать, всплывают такие нюансы, которые вроде бы мы тут помогли, но опять: а правомерно ли помогли, а по целевому ли, значит, направленно использованы деньги, а что является целевым, а что нецелевым, и вот такие вопросы, они, конечно, возникают» (И. № 11).

2. *Муниципальные органы власти.* В ходе исследования к данному типу акторов причислены все административные органы исполнительной власти на локальном уровне. Однако следует отметить, что данные акторы отнюдь не гомогенны. Так, в реализации экологической политики задействованы как органы исполнительной (глава городского округа, администрация городского округа), так и органы законодательной власти (легислатура городского округа), которые зачастую могут пре-

следовать различные цели, что существенным образом сказывается, к примеру, на финансировании экологической политики: *«экологические вложения мы видим через много-много лет, то есть это в любом случае долгосрочные какие-то вложения, а у нас, например, дума и глава, они там правят за четыре года и (им) в принципе не всегда бывает это интересно»* (И. № 11). Более того, ответственный за экологию орган исполнительной власти фактически не всегда может являться таковым. Так, к примеру, в Краснокамском городском округе отдел экологии и природопользования исключен из структуры администрации и оформлен в качестве муниципального казенного учреждения, что, соответственно, сказывается на полномочиях данного образования: *«Ну, отсутствуют функции надзора и контроля. Если экологи выведены из состава администрации, то сразу же, то есть мы не муниципальные служащие, функции контроля и надзора отсутствуют, то есть мы не можем составлять протоколы, не можем привлекать»* (И. № 11). В целом же именно органы муниципальной власти формируют экологическую политику на локальном уровне, взаимодействуя с другими акторами, включенными в ЦУР, зачастую реализуя координирующую функцию. Вместе с тем респонденты отмечают достаточно низкую приоритетность экологической политики на муниципальном уровне:

«Не на первом месте экология, сразу скажу. Все деньги, которые выделяются... на экологию мало выделяется, мало» (И. № 10); *«Мы как моногород во многом участвуем и в федеральных программах <...> Они предусматривают возможность строительства очистных любому предприятию, но, к сожалению, может, и не к сожалению, наши предприятия там заявили дороги построить. Это федеральные деньги. Для доступа там своих предприятий котельные себе построить. Они выбрали другие виды работ, хотя построить очистные в рамках моногорода для любого предприятия тоже возможно»* (И. № 1). Кроме того, наличествует характерная для органов муниципальной власти проблема кадрового дефицита, что не может не влиять на качество реализации политики устойчивого развития: *«У нас же три человека на весь округ, и мы решаем эти задачи как бы по мере своих сил»* (И. № 11).

3. *Бизнес*. Несмотря на специфику данного актора, следует отметить, что в обоих из исследуемых случаев его включенность в реализацию экологической политики достаточно высока. Связано это прежде всего с тем, что в обоих случаях отмечается наличие крупных промышленных предприятий, чья деятельность напрямую влияет на экологическую среду муниципалитета. В случае Краснокамского ГО это прежде всего «Гознак», «Буматика», «Кама», в случае Нытвенского ГО – фанерный комбинат ООО «Свеза Уральский», Нытвенский металлургический завод:

«У нас активно принимает участие <...> фабрика “Гознак”, так как они расположены на берегу Камы <...> после изменений активно тоже принимает участие в реализации проекта, другие какие-то возможности...предпринимательские...тоже есть привлечение средств» (И. № 9);

«ЦБК “Кама” <...> они участвуют в городе, по благоустройству <...> они очень усердно участвуют вот в этих субботниках, по посадкам всяких вот деревьев» (И. № 10);

«когда Уральский со “Связой” зашли в программу, большая часть мероприятий по 718–50 % за муниципалитет давала именно “Свеза”» (И. № 15).

Данные акторы выполняют следующие функции:

- лоббирование проектов в рамках реализации политики устойчивого развития посредством депутатского корпуса (на неформальной основе);
- основное и дополнительное финансирование проектов;
- самостоятельная реализация ФКГС (в ответ на инициативу администрации и только в отношении «собственных» территорий);
- мобилизация населения на субботники и инфраструктурная помощь (инструменты, вывоз и пр.).

В целом же следует отметить, что представители бизнес-сообщества взаимодействуют как с представителями муниципальной власти, так и с общественностью. Мотивация участия бизнеса в политике по реализации устойчивого развития муниципалитетов во многом обуславливается принципами корпоративной социальной ответственности: *«У них в корпоративной политике заложено, что на территориях пребывания они занимаются благоустройством, занимаются финансированием школ, садиков, детских площадок, любого строительства»* (И. № 1). Путем создания благоприятной среды в поселениях решается насущная для предприятий проблема привлечения и сохранения кадрового состава сотрудников: *«у них большой отток, допустим, кадров, чтобы кадры привлекать, а тем более обученные кадры, должно быть <...> комфортное проживание»* (И. № 5).

4. *«Третий сектор»*. К данной категории акторов в первую очередь относятся различные НКО. Их функционал в рамках экологической политики заключается в инициировании, реали-

зации и организации мероприятий экологической политики: *«Да-да, они [НКО] способствуют. У нас просто вот одно НКО, фонд “Территория успеха”, они заключили договор <> и проводят “Чистые игры”. С каждым годом все больше, и больше, и больше, и больше. То есть это вообще здорово. У нас люди на субботники не идут, а на “Чистые игры” идут. Хотя это тот же самый субботник»* (И. № 11). В рамках реализации данного функционала НКО взаимодействуют как с муниципальными органами власти, так и с представителями бизнеса, общественности, СМИ: *«Люди откликаются. Хорошо, что предприятия стали откликаться. У нас РМЗ, комбинат в этот раз хорошо подключился, “Буматика” нам вывоз бесплатно все это делает, все договариваемся, все бесплатно делают»* (И. № 16).

Однако представленность и включенность данных акторов в зависимости от кейса вариативна. Так, Краснокамский городской округ полон активных общественных институтов и низовой гражданской активности в отношении экологии, природопользования, комфортной и безопасной среды. Зафиксирована высокая активность НКО и общественных организаций (наиболее значимые в рамках округа – фонд «Ярче», фонд «Территория успеха», организация «Город милосердия» и др.). В Нытвенском ГО, в свою очередь, представленность НКО, включенных в экологическую политику, сведена к минимуму.

5. **СМИ.** Субъектность данного актора в рамках экологической политики вызывает вопросы. Как отмечают респонденты, СМИ реализуют скорее функцию информирования и являются своего рода инструментом в распоряжении других акторов (НКО, бизнеса и пр.), нежели полноправным участником политического процесса: *«эта информация, допустим, что стартует такой-то проект, это, получается, размещается, все разъясняется, указываются контактные номера телефонов, кто может оказать помощь»* (И. № 2); *«ну, газеты, они в принципе иногда печатают статьи – что сделали <...> но в то же время как бы и заостряют внимание на таких проблемах, которые появляются»* (И. № 12).

6. **Общественность.** Общественность сложно назвать актором политического процесса (в том числе и в сфере реализации ЦУР), ввиду отсутствия у нее организованного характера. В данном случае общественность скорее представляет собой ресурс (человеческий), который привлекается вышеперечисленными акторами. Однако в случае Нытвенского ГО было выявлено, что активными акторами экологической политики являются ТОСы:

«И скажу, что они как помощник администрации, если на то пошло, помощники и организаторы как раз вот этих граждан, те ТОСы, которые у нас работают давно и развитые» (И. № 5). Данные организации по своей природе и в силу правового статуса не являются некоммерческими организациями и, пожалуй, являются примером акторов экологической политики, занимающим место отсутствующих в городском округе НКО: *«Они на сегодняшний день достигли такого уровня, что они в конкурсах, в личных программах могут участвовать и без муниципалитета. <...> ТОС Сергина выиграл сейчас грант. Грант Потанина»* (И. № 1). Впрочем, данный пример, вероятно, обусловлен спецификой гражданской активности в округе.

Таким образом, определено шесть групп акторов, обладающих потенциальной акторностью в рамках реализации ЦУР в сфере экологической политики. В рамках эмпирического анализа сделан вывод о том, что реальной акторностью обладают только четыре из них: надлокальные органы государственной власти, муниципальные органы власти, бизнес и НКО. В свою очередь СМИ и общественность выступают скорее в качестве инструментария в распоряжении перечисленных акторов.

Модели взаимодействия акторов в рамках ЦУР. Уже исходя из перечня и функционала акторов в рамках ЦУР, описанных выше, можно отметить значимые различия между исследуемыми кейсами. Ввиду этого было сформулировано две модели реализации ЦУР.

1. Координирующая модель: Краснокамский городской округ.

В рамках Краснокамского ГО спектр акторов ограничен надлокальными органами государственной власти, муниципальными органами власти, МКУ (непосредственное обеспечение экологической политики), НКО и бизнесом. В данном случае, несмотря на значительное сужение сферы полномочий отдела экологии и природопользования (юридически оформлен как казенное учреждение), последний реализует координирующую функцию, привлекая других акторов к реализации различных проектов. В случае Краснокамского городского округа имеет место поддержка гражданской инициативы в области Целей устойчивого развития. Представители муниципальной власти КГО утверждают, что реализуемые проекты согласуются с потребностями и требованиями жителей муниципалитета: *«мы все понимаем, что комфортная городская среда у нас без населения, она в принципе у нас невозможна. То есть люди сами у нас решают, какие территории мы берем на благоустройство, какие мы в по-*

следующем берем, то есть таким образом мы расставляем приоритеты. На сегодняшний день в Краснокамском округе у нас по итогам голосования рейтингового, да, составлен план по благоустройству 15 территорий. То есть это и набережная, и парки, скверы различные в различных микрорайонах» (И. № 8). Также представители муниципальной власти взаимодействуют с бизнес-структурами округа, в том числе напрямую: «пригласили предпринимателей, директоров, обсуждали: вот у нас интересно вот это, что мы можем...какой план развития придумать, то есть все прекрасно участвуют» (И. № 9). Ограничены представители МКУ финансово, однако перманентно взаимодействуют с органами муниципальной власти в связи с повышением финансирования.

В целом координирующая модель в рамках Краснокамского ГО может быть представлена следующим образом (рис. 1).

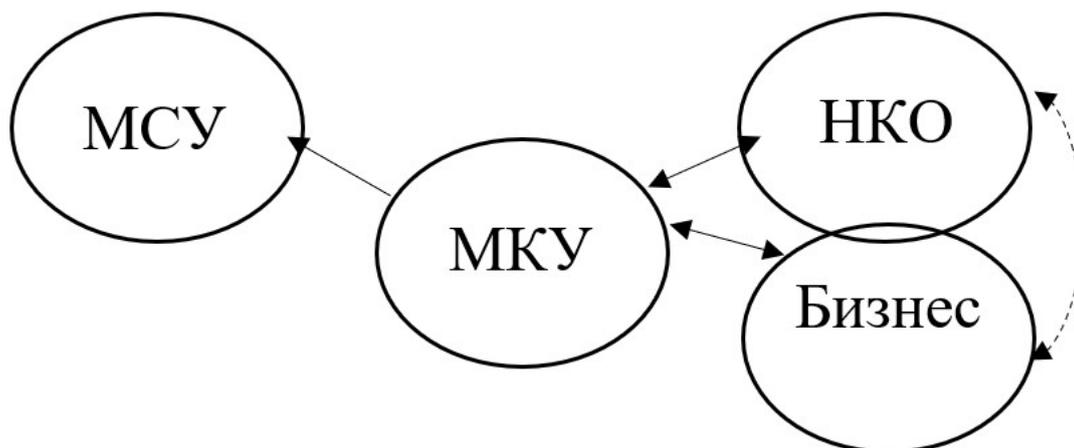


Рис. 1. Координирующая модель взаимодействия акторов в рамках ЦУР

Так, МКУ выступает в своем роде посредником между различными акторами, хотя и во многом лишено субъектности ввиду организационной формы. Вместе с тем существуют каналы взаимодействия акторов напрямую, в частности НКО и бизнеса, которым муниципальная власть не препятствует.

2. Внедряющая модель: Нытвенский городской округ.

В рамках Нытвенского ГО отдел экологии и природопользования включен в структуру муниципальной администрации, что одновременно обуславливает наличие у него большего перечня полномочий и большей степени ответственности перед вышестоящими органами власти. Отдел экологии здесь реализует скорее консультационную и информационную функции. Представители муниципальной власти НГО утверждают, что реализуемые проекты согласуются с потребностями и требованиями жителей муниципалитета. Форматы активизации гражданской активности: 1) активизация сверху – начальников территориальных отделов, старших по домам, через руководство ТОСов, руководителей общественных организаций; 2) активизация снизу: низовые инициативы активных граждан и гражданских организаций (пенсионеры, молодежные организации и пр.). «С жителями у нас работают больше начальники тер. отделов <...> И говорю, что люди у нас организуются в какие-то общественные организации, это <...> общество пенсионеров, есть, допустим, молодежь <...> получается какая-то вообще инициативная группа, есть у нас... председатели ТОСов, которые тоже у себя организывают, есть старшие по домам, есть управляющие компании... начальники, директора. То есть через них мы выходим, а они уже организуют» (И. № 5).

Могут быть отмечены следующие механизмы вовлечения акторов в ЦУР:

- 1) публичные отчеты главы городского округа и публичное взаимодействие с населением муниципалитета (информирование по завершённым проектам и по планируемым на два-три года вперед);
- 2) публичные слушания по планируемым и реализуемым муниципальным программам и проектам;
- 3) работа депутатского корпуса НГО с населением муниципалитета;
- 4) информирование населения муниципалитета посредством информационных порталов и социальных сетей / социальных медиа.

В целом конstellация акторов в рамках ЦУР в отношении экологической политики в Нытвенском ГО может быть представлена следующим образом (рис. 2).

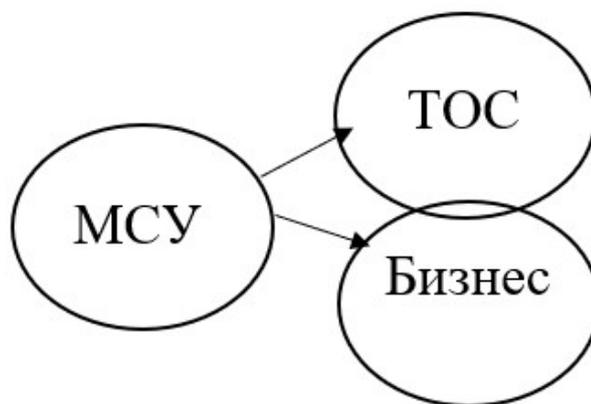


Рис. 2. Внедряющая модель взаимодействия акторов в рамках ЦУР

Данная модель отличается от предыдущей прежде всего ролью и степенью полномочий отдела экологии и природопользования, что впоследствии влияет на степень акторности остальных субъектов.

Исходя из результатов исследования, можно сделать следующие выводы о реализации ЦУР как примере многоуровневой политики в современной РФ. Прежде всего, в рамках исследования определен факт доминирования органов государственной власти при структурировании многоуровневых проектов. Региональный центр, вслед за федеральным, формирует директивные направления политики, их приоритетность, формально-правовое обеспечение, формы и механизмы взаимодействия и включения различных акторов в многоуровневые проекты. В свою очередь органы местного самоуправления структурируют данные проекты, определяя возможность и приоритетность их реализации в конкретной территории, руководствуясь, прежде всего, наличием финансовых и организационных ресурсов. Остальные же акторы скорее встраиваются в выстроенную систему, в связи с чем вариативность и конфигурация акторов и форм их взаимодействия остается невысокой. Однако таковая, безусловно, прослеживается и зависит от наличия инициативы конкретных акторов, сети их взаимодействий и других ресурсов. Данный факт подтверждает ранее сформулированные гипотезы о влиянии на реализацию многоуровневой политики институциональных, организационных и ресурсных барьеров.

Выводы

Итак, многоуровневая политика является, пожалуй, одним из наиболее эффективных инструментов обеспечения взаимодействия между политическими акторами различного типа. Базируясь на функционалистской и идентитарной логиках, многоуровневая политика позволяет эффективную реализацию крупных проектов, их локализацию в соответствии с субнациональными особенностями, что, в свою очередь, стимулирует локальное сообщество к соучастию. И реализация Целей устойчивого развития РФ, безусловно, одна из ключевых современных программ, нацеленных на реализацию многоуровневой политики в РФ.

В результате исследования были выявлены ключевые акторы ЦУР в муниципалитетах и модели их взаимодействия. На основании исследуемых кейсов сделан вывод о том, что состав акторов, как и модели их взаимодействия, могут быть вариативны в зависимости от политических, административных, ресурсных и других условий в локалитетах. Вместе с тем подтверждена гипотеза о том, что реализацию многоуровневой политики в современной РФ во многом затрудняют институциональные и ресурсные барьеры. В связи с этим можно сделать вывод о том, что повышение ресурсной (финансовой, организационной, кадровой и др.) обеспеченности муниципалитетов в РФ позволит выстроить многоуровневые отношения более качественным образом.

Вместе с тем следует заключить, что повышение ресурсной обеспеченности муниципалитетов и негосударственных акторов политики в современной России невозможно без качественного переосмысления политико-институциональных рамок существующей системы федеративных отношений. Так, реализация конкретных проектов даже на локальном уровне становится трудной задачей для ор-

ганов власти, лишенных административной, экономической, политической субъектности в достаточно длительной ретроспективе. И, возможно, дальнейшее продолжение политики ЦУР позволит качественным образом пересмотреть структуру существующей «вертикали» федерализма в РФ, так как последняя значимым образом сказывается на эффективности государственного управления в целом.

Финансовая поддержка

Статья подготовлена по результатам пилотного прикладного экспертно-аналитического проекта «Методология и практика принятия и реализации управленческих решений на муниципальном уровне в Пермском крае в сфере создания и развития комфортной и безопасной среды» [Цели устойчивого развития в муниципалитетах Пермского края] в рамках проекта ПГНИУ «Стратегирование территориальных образований региона» (ПРИОРИТЕТ 2030).

Список литературы / References

- Бобылёв, С. Н., Соловьёва, С. В. (2017) 'Цели устойчивого развития для будущего России', *Проблемы прогнозирования*, 3, сс. 26–33. [Bobylev, S. N., Solovyova, S. V. (2017) 'Sustainable Development Goals for the Future of Russia' [Tseli ustoychivogo razvitiya dlya budushchego Rossii], *Forecast Problems*, 3, pp. 26–33. (In Russ.)].
- Борисова, Н. В., Панов, П. В. (2022) 'Регионализм и многоуровневая политика по языковому вопросу в странах Европы', *Ars Administrandi (Искусство управления)*, 14(1), сс. 150–173. [Borisova, N. V., Panov, P. V. (2022) 'Regionalism and multilevel policy on the language issue in European countries' [Regionalizm i mnogourovnevaya politika po yazykovomu voprosu v stranakh Evropy], *Ars Administrandi (Art of Management)*, 14(1), pp. 150–173, DOI: 10.17072/2218-9173-2022-1-150-173 (In Russ.)].
- ООН (2015) *Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года*. [Электронный ресурс]. URL: <https://sdgs.un.org/ru/2030agenda> (дата обращения: 29.03.2023). [UN (2015) *Transforming Our World: The Agenda for Sustainable Development* [Preobrazovaniye nashego mira: Povestka dnya v oblasti ustoychivogo razvitiya na period do 2030 goda] [Online]. Available at: URL: <https://sdgs.un.org/ru/2030agenda> (Access: 29.03.2022) (In Russ.)].
- ООН (2020) *Доклад о целях в области устойчивого развития* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/progress-report/> (дата обращения: 29.03.2023) [UN (2020) *Report on Sustainable Development Goals* [Doklad o tselyakh v oblasti ustoychivogo razvitiya] [Online]. Available at: URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/progress-report/> (Access: 29.03.2022) (In Russ.)].
- ООН *Цели в области устойчивого развития* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (дата обращения: 29.03.2023). [UN. *Tasks in the field of sustainable development* [Tseli v oblasti ustoychivogo razvitiya] [Online]. Available at: URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/> (Access: 29.03.2022) (In Russ.)].
- Сахаров, А. Г., Колмар, О. И. (2019) 'Перспективы реализации Целей устойчивого развития ООН в России', *Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика*, 1, сс. 189–206. [Sakharov, A. G., Kolmar, O. I. (2019) 'Prospects for the implementation of the UN Sustainable Development Goals in Russia' [Perspektivy realizatsii Tseley ustoychivogo razvitiya OON v Rossii], *Bulletin of International Organizations: Education, Science, New Economy*, 1, pp. 189–206. (In Russ.)].
- Сулимов, К. А. (2019) 'Концепт многоуровневого управления в исследования многоуровневой политики в России' в: *Траектории политического развития России: институты, проекты, акторы*. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42701218> (дата обращения: 29.03.2023) [Sulimov, K. A. (2019) 'The concept of multilevel governance in the study of multilevel politics in Russia' [Kontsept mnogourovnevoogo upravleniya v issledovaniya mnogourovnevoy politiki v Rossii] in: *Trajectory of Russia's Politi-*

cal development: institutions, projects, actors. Available at: URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42701218> (Access: 29.03.2022) (In Russ.).

Тяглов, С. Г. (2014) 'Принцип многоуровневого управления устойчивым развитием региональной экономики в части обеспечения эколого-экономических императивов', *Пространство экономики*, 2–3, сс. 178–182. [Tyaglov, S. G. (2014) 'The principle of multilevel management of sustainable development of the regional economy in terms of ensuring ecological and economic imperatives' [Printsip mnogourovneвого upravleniya ustoychivym razvitiyem regionalnoy ekonomiki v chasti obespecheniya ekologo-ekonomicheskikh imperativov], *The Space of Economics*, 2–3, pp. 178–182. (In Russ.)].

Цитленок, В. С., Рощина, И. В., Артюхова, Н. А. (2019) *Устойчивое развитие экономики Российской Федерации: фактор структурно-многоуровневой разнотемпности*. Томск: Изд. Дом Томского государственного университета. [Tsitlenok, V. S., Roshchina, I. V., Artyukhova, N. A. (2019) *Sustainable development of the economy of the Russian Federation: a factor of structural and multi-level diversity of subjects* [Ustoychivoye razvitiye ekonomiki Rossiyskoy Federatsii: faktor strukturno-mnogourovnevoу raznotempnosti]. Tomsk: Ed. House of Tomsk State University (In Russ.)].

Bahry, D. (2005) 'The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia', *Comparative Politics*, 37(2), pp.127–146, DOI: 10.2307/20072879.

Blair, G. S. (1988) 'Review of Exploring Federalism, by D. J. Elazar', *The Journal of Politics*, 50(2), pp. 530–532, DOI: 10.2307/2131811.

Hooghe, L., Marks, G. (2003) 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance', *American Political Science Review*, 97(2), pp. 233–243.

Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. (2020) 'Multi-level governance' in: Caramani, D. (ed) *Comparative Politics*. Oxford University Press, pp. 193–210.

Kempton, D. (2001) 'Russian Federalism: Continuing Myth or Political Salvation?', *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 9(2), pp. 201–242.

Stephenson, P. (2013) 'Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?', *Journal of European Public Policy*, 20(6), pp. 817–837, DOI: 10.1080/13501763.2013.781818.

Zhuravskaya, E. (2010) 'Federalism in Russia', No w0141, *Working Papers from Center for Economic and Financial Research (CEFIR)* [Online]. Available at: URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/6364201.pdf> (Access: 29.03.2022). 21 p.

Статья поступила в редакцию: 30.03.2023

Статья поступила в редакцию повторно, после доработки: 25.05.2023

Статья принята к печати: 06.07.2023

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN THE RUSSIAN FEDERATION: MULTILEVEL POLITICS AND CONSTELLATION OF ACTORS

Yu. S. Markova, M. V. Isobchuk

Yu. S. Markova, Candidate of Sociology, Associate Professor of the Department of Sociology, Perm State University.
E-mail: julyamarkova@gmail.com (ORCID: 0000-0002-6271-9403. Researcher ID: ABG-6689-2021).

M. V. Isobchuk, Assistant of the Department of Political Sciences, Perm State University.
E-mail: isobchuk.mary@gmail.com (ORCID: 0000-0002-1204-4313. Researcher ID: W-1549-2017).

Abstract

Globally implemented concept of sustainable development in Russia takes the form of Sustainable Development Goals, which may serve as an example of multi-level governance. This article aims to analyze the im-

plementation of ESG in the context of multi-level governance from the perspective of the subject-actor composition, and models of relationships between these actors. The authors use a case study strategy and examine the implementation of the ESG in two municipalities of the Perm region: Krasnokamsk and Nыtvensky districts. The main research materials for this article are the results of 19 in-depth interviews with representatives of municipal authorities and civil society organizations. The study reveals the subjectivity and functionality of specific ESG actors. The key actors are found to be supra-local and municipal authorities, businesses and NGOs. The media and the public tend to act as a source of support for the implementation of ESG by the aforementioned actors. Two models of relationships between actors of ESG implementation in municipalities are formulated: coordinating and implementing. The variability of the models is shown to be due to political, administrative, and other local conditions. The study also confirms the hypothesis that the implementation of a multi-level policy in Russia is largely hindered by institutional, resource and organizational barriers.

Keywords: sustainable development; ESG; Sustainable Development Goals; multilevel policy; multilevel governance; local self-government; civil society.

Acknowledgments: The article was prepared based on the results of the pilot applied expert-analytical project "Methodology and practice of making and implementing managerial decisions at the municipal level in the Perm Territory in the field of creating and developing a comfortable and safe environment" [Sustainable Development Goals in the municipalities of the Perm Territory] within the framework of the PSNIU project "Strategization territorial entities of the region" (PRIORITY 2030).