



Укрепление научно-политического взаимодействия: анализ пробелов

Резюме

1. Контекст: зачем нам необходимо совершенствовать научно-политическое взаимодействие?

Мировое сообщество все чаще сталкивается с экологическими проблемами, которые усугубляются отсутствием координации между различными субъектами деятельности во всем мире. В глобальном политическом контексте, где лица, отвечающие за выработку политики, зачастую не понимают или не используют научные данные, возникает и нарастает отсутствие взаимопонимания, в результате которого не только упускаются, но и исключаются возможности для сотрудничества.

Наука и политика сходятся в точке пересечения. Эту взаимосвязь необходимо подкрепить эффективной и действенной структурой общего руководства с целью улучшения взаимодействия между ними. Укреплению взаимосвязи могут способствовать знания в области практической деятельности, накопленные негосударственными субъектами.

Активное научно-политическое взаимодействие может стать основным инструментом поддержки принятия обоснованных решений в отношении окружающей среды, одновременно вовлекая надлежащих субъектов в работу по достижению Целей устойчивого развития.

1.1. Мандат и рамки настоящего доклада

Государства-члены Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде давно признали необходимость укрепления научно-политического взаимодействия и стремились обеспечить дополнительные руководящие указания посредством принятия следующих решений и резолюций:

Решение 27/2 Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде:

«Постановляет, что руководящий орган Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде будет способствовать активному взаимодействию между наукой и политикой благодаря проведению обзоров состояния окружающей среды...» и «просит Директора-исполнителя выявить критические недостатки и представить руководящему органу доклад с рекомендациями» (Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде 2014а, стр. 17).

Резолюция 1/4 первой Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕА-1):

«вновь повторяет просьбу к Директору-исполнителю представить доклад об анализе пробелов в экологических данных, информации и оценках, а также рекомендации в отношении инструментов политики для укрепления научно-политического взаимодействия Ассамблее Организации Объединенных Наций по окружающей среде на ее второй сессии» (Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде 2014b).

В этом контексте настоящий доклад призван определить новые пути совершенствования научно-политического взаимодействия:

- представление обобщенной информации о характеристиках эффективного научно-политического взаимодействия;
- выявление пробелов, встречающихся в практике научно-политического взаимодействия;
- выдвижение предложений о практических мерах по устранению этих пробелов, которые могут быть предприняты государствами-членами и международными организациями.

2. Как выглядит эффективное научно-политическое взаимодействие без пробелов?

Научно-политическая деятельность совершенствуется с целью решения задач по обеспечению необходимого воздействия и поддержке достижения Целей устойчивого развития в том, что касается окружающей среды. Определение ключевых элементов эффективного научно-политического взаимодействия позволяет выявить внутренние пробелы, препятствующие указанным процессам и оказывающие влияние на принимаемые решения. Эффективное научно-политическое взаимодействие включает в себя три ключевых элемента:

1. Звенья цепи: мотивированные и деятельные лица, способные использовать фактические данные и специальные знания и обмениваться ими для оказания влияния на принимаемые решения
2. Надлежащие фактические данные: наличие соответствующих данных и специальных знаний
3. Продуктивный обмен этими данными между лицами, задействованными в процессе

2.1. Основные проблемы, возникающие в процессе научно-политического взаимодействия и его постепенного развития

Участники Форума государств-членов по науке, технике и инновациям в интересах достижения целей в области устойчивого развития в 2016 году признали последствия одной из новых проблем, возникающих в научно-политической деятельности. Они пришли к выводу: «Цели в области устойчивого развития имеют прорывной характер. Они предполагают радикальный отказ от общепринятой практики. ... вероятно, потребует применения новых подходов к взаимодействию между наукой и политикой» (E/HLPF/2016/6 стр. 3).

В области окружающей среды движущей силой постепенного развития мероприятий по укреплению научно-политического взаимодействия выступали три задачи:

- 1) **Достижение Целей устойчивого развития.** Для выполнения Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года потребуются сотрудничество множества лиц, принимающих решения, с несопадающими первоочередными задачами, ученых, представляющих широкий круг дисциплин, и глубокое понимание взаимосвязи между достижением параллельных целей. В соответствии с обещанием «никого не забыть» важно обеспечить учет гендерного фактора во всей научно-политической деятельности, поскольку невыполнение этого требования может привести к принятию политических установок, которые усугубят существующие непреднамеренные последствия, в еще большей степени обостряющие неравенство (Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде 2016а).
- 2) **Поддержка осуществления политики на региональном и страновом уровнях** Для решения проблемы дальнейшего ухудшения состояния окружающей среды несмотря на тщательно проработанное глобальное регулирование природопользования, научно-

политическая деятельность направлена на дальнейшую поддержку осуществления международных природоохранных соглашений в отдельных странах и регионах.

- 3) **Работа в «постнормальных» научных условиях** Политический контекст научно-политической работы изменился: решения принимаются в срочном порядке, высок уровень неопределенности, и происходят быстрые изменения политической воли.

Научно-политическая деятельность имеет целью нечто большее, чем обобщение результатов научных исследований. Она призвана оказать влияние на политику в тех случаях, когда одних имеющихся в наличии фактических данных оказывается недостаточно для того, чтобы повлиять на конечные результаты. Три вышеуказанные проблемы привнесли два дополнительных препятствия, мешающих эффективному решению этой задачи в рамках научно-политической деятельности:

- 1) **Работа с несовпадающими точками зрения** Улучшение конечных результатов достигается путем привлечения лиц, вырабатывающих политику, которые придерживаются в значительной степени несовпадающих точек зрения в вопросе о важности окружающей среды, но чьи решения влияют на конечные природоохранные результаты, например должностных лиц в министерствах экономики или сельского хозяйства.
- 2) **Преодоление многофакторности Достижение** Целей устойчивого развития требует научной консультационной помощи по сложным взаимосвязям между достижением целей: динамическим, нелинейным и неопределенным. Политические процессы также носят комплексный характер – взаимодействие многих сторон приводит к неопределенным конечным результатам.

Указанные дополнительные препятствия не слишком легко вписываются в движение по цепочке «данные-информация-знания-действия», для которого требуются процессы, характеризующиеся предсказуемостью, привлечением надлежащих субъектов деятельности и направленностью на обеспечение воздействия.

2.2. Изменения в практике научно-политической деятельности

Ответом научно-политических организаций на указанные новые проблемы является эволюция их деятельности, включая переход от выдвижения на первый план характера проблем к предложению решений и оценке их последствий, например путем совершенствования построения сценариев. Эти тенденции иллюстрируются изменениями в практике проведения некоторых основных научных оценок: Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК); Межправительственная научно-политическая платформа по биоразнообразию и экосистемным услугам (МПБЭУ), процесс оценки в рамках подготовки доклада «Глобальная экологическая перспектива» Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ГЭП); и Международная группа по ресурсам (МГР) – представлены в приведенной ниже таблице.

Эти изменения вызвали большой интерес со стороны государств-членов Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде, стремящихся осмыслить полный спектр изменений в научно-политической деятельности, необходимых для более эффективного улучшения конечных природоохранных результатов перед лицом указанных проблем, а также выявить пробелы в применяемых методах практической работы.

В научно-политическом взаимодействии активно участвует широкий круг организаций, обладающих потенциалом для сокращения этих пробелов в научно-политическом взаимодействии в рамках нескольких инициатив. К их числу относятся: комплексные экологические оценки, проводимые Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде; взаимодействие по линии многосторонних природоохранных соглашений; инициативы по обмену опытом и наращиванию потенциала, такие как Форум представителей научных, политических и деловых кругов; а также национальные и региональные инициативы, такие как национальные академии наук.

Эволюция	МГЭИК	МПБЭУ	ГЭП	МГР
1. От выявления проблем к внедрению решений	Согласованное краткое содержание следующего доклада об оценке (ДОб) МГЭИК построено на концепции «МГЭИК 2.0» - «оценка решений, которые обеспечат улучшение жизни людей» (Климатический центр 2017).	Одним из направлений работы, предусмотренных мандатом МПБЭУ, является политическая поддержка посредством предоставления «политически значимых инструментов» и стимулирования их использования.	В основу раздела «Перспективы и сценарии» доклада ГЭП-6 положены практические советы, а не моделирование различных ситуаций.	МГР имеет своей целью решение проблемы ухудшения состояния окружающей среды посредством внедрения ресурсоэффективных технологий.
2. Охват более широкой аудитории и учет различных точек зрения	В ДОб МГЭИК разрабатываются общие социально-экономические пути.	МГЭИК поощряет идеи, предлагаемые коренными народами и местными специалистами, и использует междисциплинарный консультативный совет.	Подготовкой ГЭП-6 руководит Межправительственная консультативная группа заинтересованных сторон, в дополнение к научной консультативной группе.	Доклады МГР включают в себя экономические оценки эффективности использования ресурсов.
3. Расширение эффективного обмена фактическими данными.	МГЭИК поддерживает партнерские отношения с Европейским климатическим фондом (ЕКФ) с целью накопления практического опыта обмена стратегической информацией.	МПБЭУ поддерживает партнерские отношения с ЮНЕП, ВЦМОП-ЮНЕП и другими соответствующими партнерами с целью накопления опыта взаимодействия с национальными и региональными политическими процессами.	Подготовка ГЭП-6 представляет собой коллективный процесс, в результате которого вырабатываются выходные данные с учетом местных и тематических вопросов.	МГР поддерживает партнерские отношения с компанией Systemiq с целью привлечения внешнего опыта в области взаимодействия с заинтересованными сторонами из числа лиц, определяющих политический курс и представляющих деловые круги.

Гендерное равенство в научно-политической деятельности

Существует настоятельная необходимость эффективного содействия по обеспечению гендерного равенства в научно-политической деятельности с целью уменьшения существующих гендерных разрывов. Различные правительства приняли на себя обязательства в поддержку гендерного равенства, и эти обязательства необходимо выполнять и осуществлять. Приведенные ниже «преобразующие действия», разработанные Консультативным советом по гендерным вопросам Комиссии Организации Объединенных Наций по науке и технике в целях развития, содержат полезные предложения по устранению гендерных разрывов в области науки и техники (Schiebinger 2010, стр. 5-6):

1. обеспечение гендерного равноправия в области научно-технического образования;
2. устранение препятствий, мешающих профессиональному росту женщин в области науки и техники;
3. обеспечение учета гендерных аспектов в науке;
4. обеспечение более тщательного учета гендерных факторов в процессе принятия решений в области науки и техники;
5. установление более тесных связей с местными системами знаний;
6. решение этических вопросов, касающихся гендерных факторов в области науки и техники;
7. совершенствование сбора данных, дезагрегированных по гендерному признаку, для их использования лицами, вырабатывающими политику;
8. равные возможности для занятия более масштабными научными, техническими, инженерными и математическими дисциплинами (НТИМ) и участия в работе инновационных систем, а также для профессионального роста в этих областях (Schiebinger 2010, стр. 5-6).

3. Остающиеся пробелы в научно-политическом взаимодействии

Выявление остающихся пробелов в любом научно-политическом взаимодействии происходит в результате понимания конкретных проблем и решений применительно к изменению каких-либо экологических проблем или природоохранных конечных результатов. Это зависит от следующих факторов:

1. кому нужны фактические данные для достижения измененного конечного результата в области политики, и каковы их текущие точки зрения;
2. какие фактические данные им необходимы; и
3. каковы наиболее оптимальные пути, посредники, содержательные материалы, процессы или формы, которые помогут им воспринять и использовать фактические данные?

Ответы на эти вопросы не всегда очевидны. Например, оценочные исследования научно-политической деятельности показывают, что личный обмен с наиболее значимыми лицами, принимающими решения, является наиболее распространенным способом обеспечения использования фактических данных. Причины этого поясняются в докладе.

На приведенной ниже схеме указано текущее представление о стилизованных потоках информации и фактических данных среди участников научно-политического взаимодействия с тем, чтобы помочь в рассмотрении пробелов и решений.

На основе этого понимания можно выявить пробелы в любом научно-политическом взаимодействии, определить очередность задач и заняться их решением. Многие организации завершили или проводят обзоры с целью достижения такого понимания: например, в ноябре 2017 года Межправительственная научно-политическая платформа по биоразнообразию и экосистемным услугам (МПБЭУ) начинает процесс внутреннего обзора, а Международная группа по ресурсам обсуждает новую стратегию усиления воздействия.

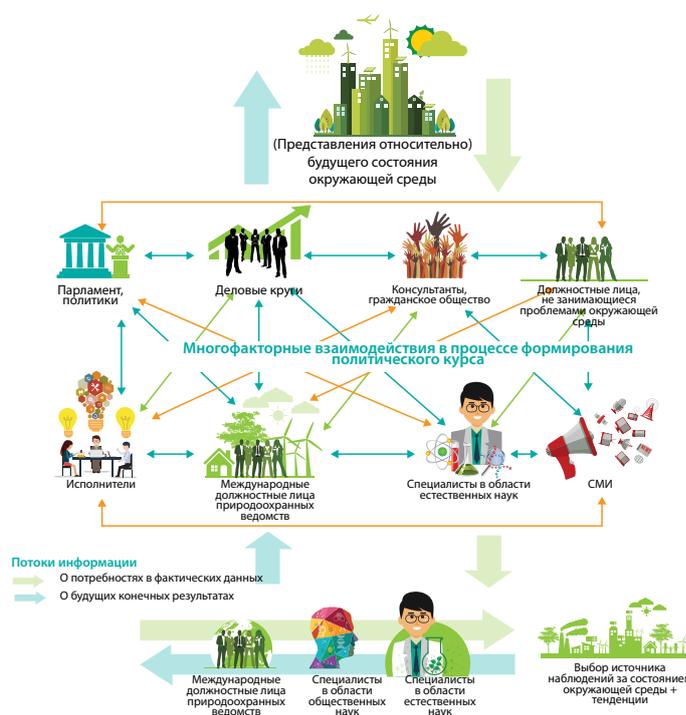
Пробелы можно обнаружить в трех областях:

- 1) пробелы в цепочке деятельных, мотивированных людей, обеспечивающих обмен фактическими данными между учеными и лицами, принимающими окончательные решения; 2) пробелы в доступных фактических данных и 3) пробелы в эффективной передаче фактических данных между людьми в этой цепочке.

4. Возможные способы устранения этих пробелов

Многие пробелы носят устойчивый или периодический характер (Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде 2014), а это дает основания предположить, что существующие практические методы научно-политического взаимодействия с трудом поддаются изменению. Для устранения пробелов необходимо предпринять меры, направленные на изменение существующих практических методов, например, путем изменения общего руководства организациями, осуществляющими научно-политическое взаимодействие.

Приведенные ниже пять категорий представляют десять шагов, которые могут послужить полезным руководством к действию:



Шаг 1. Сформируйте собственное понимание пробелов и потенциальных возможностей.

- Стремитесь понять звенья цепочки, с помощью которых фактические данные могут оказать воздействие на выбранные конечные природоохранные результаты, определяя, какие политические процессы являются значимыми, кто является ключевыми участниками этих политических процессов, каковы их текущие точки зрения и их потребности в фактических данных. Создайте более конкретный набросок путей воздействия – или «теорию изменений» для каждого мероприятия.
- Поймите, какая информация об указанных путях воздействия отсутствует, и от кого и каким образом вы можете ее получить. Учитесь, используя замечания и предложения, полученные в ходе вашей собственной деятельности – посредством более эффективного использования оценки воздействий, а также опираясь на уроки и примеры других организаций.
- Определите очередность ваших действий, исходя из этого понимания. Выделите ресурсы на мероприятия, направленные на расширение ваших потенциальных возможностей в части решения новых проблем – например, на развитие умений и навыков, привлечение внешних экспертов, развитие сетевых структур или новых процессов принятия решений. Налаживайте новые партнерские отношения с целью укрепления своих потенциальных возможностей.

Шаг 2. Налаживайте партнерские отношения с целью наращивания своей способности к активным действиям.

- Получите доступ к специалистам в конкретных смежных областях, секторальным и географическим сетевым структурам, а также доступ к лицам, принимающим важные решения, путем установления партнерских отношений с внешними организациями, разделяющими вашу заинтересованность в совершенствовании конечных политических результатов.
- Используйте деятельность, осуществляемую в рамках партнерских отношений, с целью содействия изучению новых точек зрения и производственных навыков должностными лицами в вашей организации, а также участниками, представляющими научное сообщество и правительственные учреждения.

Шаги 3 и 4. Заполните пробелы в доступных фактических данных.

- 3. Стимулируйте более значительные инвестиции в мониторинг состояния окружающей среды и представление соответствующей отчетности, особенно в областях, имеющих очевидную взаимосвязь с благосостоянием людей – таких как качество воздуха. Финансируйте мероприятия по долгосрочному мониторингу окружающей среды с целью предоставления данных о тенденциях, к которым будут иметь свободный доступ через Интернет лица, принимающие решения.
- 4. Наращивайте потенциал в области статистики, на национальном уровне и в мировом масштабе, с целью предоставления надежных и своевременных статистических данных, способных стимулировать дебаты по вопросам политики и обеспечивать информационную основу для них. Способствуйте стандартизации методологий с целью обеспечения сопоставимости данных по различным странам.

Шаги 5, 6 и 7. Наращивайте потенциал других участников (или звеньев в цепочке, ведущей к конечным результатам).

- 5. Увеличивайте размеры профессионального вознаграждения участников, представляющих научное сообщество и занимающихся научно-политической деятельностью, посредством изменения системы показателей, определяющих финансирование на национальном уровне. Наращивайте потенциальные возможности осуществления междисциплинарных, многосторонних научно-политических процессов, например посредством стажировок и профессионального обучения.
- 6. Способствуйте изменению культуры принятия решений и соответствующих процессов в странах и регионах, осуществляющих переход к формированию политики на основе фактических данных, с тем чтобы стимулировать отдельных лиц к применению фактических данных в политике.
- 7. Разработайте коллективные процессы участия в научно-политическом взаимодействии такими способами, которые расширяют возможности всех участников получить знания для осуществления более эффективной научно-политической деятельности.

Этапы 8, 9, 10. Создайте практические методы эффективного обмена фактическими данными.

- 8. Переходите от «распространения знаний» и «непосредственной работы с населением» к содействию продуктивному обмену данными и обучению участников, относящихся к приоритетной группе. Переработайте коллективные процессы научно-политического взаимодействия с целью обеспечения более продуктивного обмена между отдельными участниками, планируя деятельность на основе потребностей соответствующих лиц, принимающих решения (или посредников).
- 9. Обеспечьте надежную финансовую и структурную основу для важных процессов оценки, с тем чтобы обеспечить возможность планирования адаптивных мер с целью решения будущих задач.
- 10. Регистрируйте промежуточные результаты работы в письменном виде в соответствии с потребностями участника, приводя форму, периодичность и содержание промежуточных результатов работы в соответствие с интересами различных целевых групп в разных условиях и с разными целями потенциального использования. Повышайте прозрачность фактических данных и процессов их согласования, обеспечивая свободный доступ к данным, лежащим в их основе. Поддерживайте правомерность фактических данных и доверие к ним с помощью процессов всестороннего обзора.

Заключение

Наличие пробелов в фактических данных или разрывов между субъектами, осуществляющими научно-политическое взаимодействие, означает низкую вероятность достижения желаемых конечных результатов.

Накопление знаний об эффективной научно-политической работе в течение последних десятилетий является движущей силой эволюции практических методов научно-политической деятельности. Эта эволюция отражает дух новаторства и экспериментирования, свойственный ведущим субъектам научно-политического взаимодействия.

Научно-политическим организациям требуются специальные процессы преобразования их моделей общего руководства для того, чтобы оказывать воздействие в будущем, в том числе посредством предоставления информации, необходимой для достижения Целей устойчивого развития. Предоставляемые ими фактические данные играют важную роль в формировании политической решимости выработать политику.

Настоящий доклад предлагает государствам-членам, а также всем ключевым субъектам, задействованным в цепочке «данные-информация-знания-действия», различные инструменты и методы, с помощью которых можно устранить разрывы между наукой и политикой, одновременно стимулируя сотрудничество между этими сетевыми структурами.

References

- Climate Centre (2017). *IPCC agrees outlines for next climate assessment with 'stronger focus on risks and solutions'*. <http://climatecentre.org/news/899/ipcc-agrees-outlines-for-next-climate-assessment-with-stronger-focus-on-risks-and-solutions2017>.
- Schiebinger, L. (2010). 'Gender, science and technology'. *Expert Group meeting: Gender, Science and Technology*. Paris, 28 September - 1 October. Stanford University. http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/gst_2010/Schiebinger-BP.1-EGM-ST.pdf.
- United Nations Economic and Social Council (2016). *Multi-stakeholder Forum on Science, Technology and Innovation for the Sustainable Development Goals: Summary by the Co-Chairs - Note by the President of the Economic and Social Council*. High-level Political Forum on Sustainable Development Convened under the Auspices of the Economic and Social Council 11-20 July 2016. E/HLPF/2016/6. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/HLPF/2016/6&Lang=E.
- United Nations Environment Programme (2014a). *Implementation of Paragraph 88 of the Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development*. Nairobi. <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/12221/Governing%20Council%20Decision%202027-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- United Nations Environment Programme (2014b). *Resolution 1/4 Science-policy interface* <https://www.informea.org/en/decision/science-policy-interface#decision-body-field>
- United Nations Environment Programme (2016). *Global Gender and Environment Outlook*. Nairobi. <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/14764/GLOBAL%20GENDER%20AND%20ENVIRONMENT%20OUTLOOK.pdf?sequence=1&isAllowed=y>