

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.04

Цель устойчивого развития в сфере образования: история создания, проблемы имплементации и российский опыт

Евгений Вадимович ПУЧКОВ

аспирант аспирантской школы по образованию, аналитик Лаборатории образовательного права Института образования, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Потаповский переулок, д. 16, стр. 10, г. Москва, Российская Федерация, 101000
E-mail: epuchkov@hse.ru
ORCID: 0000-0002-1355-4032

ЦИТИРОВАНИЕ: Пучков Е.В. Цель устойчивого развития в сфере образования: история создания, проблемы имплементации и российский опыт // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 64–87.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.04

Статья поступила в редакцию 04.06.2022.
Исправленный текст представлен 20.09.2022.

АННОТАЦИЯ. Цели устойчивого развития (ЦУР), принятые ООН в 2015 г., являются ведущим проектом в международной политике развития до 2030 г. ЦУР являются инструментом международной кооперации и выработки совместных национальных политик в различных сферах, включая образование. Данная статья ставит своей задачей анализ процесса формулирования места образования в более глобальной концепции устойчивого развития, изучение основных проблем национальной имплементации ЦУР в области образования, а также краткий анализ синергии между национальными целями и задачами развития России в сфере образования. В результате проведенного анализа литературы процесс

поиска места и характера образовательной политики в концепции устойчивого развития демонстрируется как поле борьбы международных организаций, оказавшихся основными акторами формулирования международной образовательной политики. Эти споры в совокупности с ограниченными возможностями развивающихся стран по достижению ЦУР привели к системным проблемам в имплементации и последующей реализации ЦУР в области образования. Наличие данных проблем, которое отмечается в литературе, подтверждается анализом соответствия целей развития национальной образовательной политики России Целям устойчивого развития. При этом также обнаруживается публичная индифферент-

ность по отношению к ЦУР в области образования со стороны акторов, формулирующих и реализовывающих государственную образовательную политику, которая проявляется в игнорировании определенного числа задач в рамках ЦУР. Эти аспекты ставят вопрос о реальной применимости международных механизмов целеполагания в рамках ЦУР в сфере образования и о реальной достижимости этих задач в целом.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Цели устойчивого развития, ЦУР 4, международная образовательная политика, управление через цели.

Введение

Цели устойчивого развития, принятые Генеральной Ассамблеей ООН в 2015 г., являются «дорожной картой» развития человечества до 2030 г. 17 целей, состоящие из 169 задач, являются «глобальным планом действий» для человечества и признаны достичь одновременного улучшения благосостояния людей, экономического процветания и защитить окружающую среду¹. Именно ЦУР должны задавать международную повестку в указанных в них сферах, а принятие действий по их достижению является политической и моральной обязанностью всего мирового сообщества и отдельных стран. Россия, как одна из стран – основательниц ООН, также не остается в стороне от этого процесса: так, она уже отчиталась о прогрессе в достижении ЦУР в 2020 г.

ЦУР заявлены как взаимосвязанный комплекс задач: ни одна из них не

может быть достигнута без достижения остальных (см., например, п. 22 Резолюции A/RES/70/1). Образование является одной из сфер, где наиболее ярко выражена взаимосвязанность ЦУР: вопросы образования затрагиваются в рамках задач и индикаторов в шести других целях [Boeren, 2019; Unterhalter, 2019; King, 2017]. Образованию в ЦУР посвящена 4, заявленная как «обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех».

Исследования национальной отчетности по достижению ЦУР демонстрируют, что образование, как и другие «социальные» сферы Целей, не является приоритетом для государств [Forestier, Kim, 2020, p. 172]. При этом международные организации, занимающиеся координацией и мониторингом ЦУР, еще до начала пандемии COVID-19 заявляли, что мир отстает от планов достижения ЦУР в области образования, а пандемия лишь усугубила эту ситуацию [UNESCO, 2020]: до пандемии 260 млн детей и молодых людей в мире не посещали формальных образовательных учреждений, а 53% детей в странах с низким и средним уровнем развития не могли понять простой текст или историю к концу начального образования. 750 млн молодых людей и взрослых не обладали базовыми навыками функциональной грамотности. Изменения в этих сферах с 2015 г. были относительно медленными, а различия между странами – существенными [Global Education Cooperation Mechanism, 2022]. Пандемия продемонстрировала новые точки неравенства: так, две трети школьников и молодежи не имеют доступа к Интернету, что

¹ Резолюция ГА ООН A/RES/70/1 от 25.09.2015. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // Организация Объединенных Наций. – 2015. – URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R (дата обращения: 01.05.2022).

ставит под большое сомнение возможность эффективной организации дистанционного обучения. В связи с этим изучение причин такого диссонанса между заявленными целями и текущими результатами требует дополнительного изучения.

Если перед международным сообществом и отдельными странами стоит задача реализации ЦУР в целом и, следовательно, ЦУР в области образования, то необходимо достичь понимания по следующим вопросам: каково место образования в истории формулирования концепции устойчивого развития и в основных международных документах? какие проблемы, по мнению исследователей, препятствуют полноценной имплементации ЦУР 4? как эти проблемы отражаются в национальной политике стран, в частности в России? Поиску ответов на эти вопросы посвящена данная работа.

Данная работа построена на основе анализа литературы, посвященного двум темам: истории развития международной образовательной политики в контексте устойчивого развития и проблемам имплементации ЦУР. Поиск литературы производился на ресурсе *Google Scholar*. Ключевыми словами для поиска являлись *Sustainable Development AND Education, Sustainable Development Goal 4 и SDG 4* (в переводе на рус. – «устойчивое развитие и образование», «Цель устойчивого развития 4» и «ЦУР 4»). Из выборки исключались работы, посвященные концепции «образования для устойчивого развития» (англ. *Education for Sustainable Development*), которые затрагивают преподавание устойчивого развития, т. е. педагогику и методологию занятий, а не образовательную политику. Также были исключены тексты, посвященные отдельным кейсам имплементации ЦУР в образовании в отдельной стране, образовательном учреждении

или в рамках отдельного уровня образования (например, «устойчивость в высшем образовании»), как относящиеся скорее к секторальному анализу. Для изучения степени синергии между ЦУР 4 и национальной образовательной политикой России был проведен анализ соответствия ЦУР 4 и их составных частей национальным целям развития Российской Федерации и задачам национальных проектов, закрепленных в нормативно-правовых документах.

В российской литературе тема взаимодействия ЦУР и образовательной политики остается мало изученной и ограничивается отдельными общими статьями или работами, посвященными общим вопросам соотношения [Урсул, Урсул, 2016]. Некоторое количество существующих системных исследований ЦУР также косвенно затрагивают вопросы образования [Сахаров, Колмар, 2019]. Представляется, что в такой ситуации данная работа поможет познакомить научное сообщество с зарубежными исследованиями по данной тематике. Кроме того, образование может выступать примером исследования о восприятии ЦУР самими государствами. Данное исследование может быть полезно и исследователям устойчивого развития в широком смысле, а также исследователям международной образовательной политики.

Образование и устойчивое развитие: определение задач в конкуренции между международными институтами

Формулирование международно-правовых обязательств государств в отношении образования началось еще до возникновения дискурса об устойчивом развитии. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. описала основные

характеристики права на образование², а Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах закрепил их на уровне международного договора³.

В рамках этих документов право на образование, признаваемое за всеми людьми, должно реализовываться в государствах путем предоставления определенных гарантий доступа в зависимости от его уровня и обязательности. Начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех, среднее образование должно быть открытым и доступным, высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей. Все уровни, согласно пакту, должны постепенно стать бесплатными. Как и в случае многих других социальных прав человека, методы, пути и возможности реализации этих гарантий серьезно отличаются в разных странах и регионах, и нахождение какого-то консенсуса по этим путям и его дальнейшее закрепление на уровне документов юридического характера достаточно затруднено из-за нескольких факторов.

Во-первых, образование, как и многие другие социальные сферы, является глубоко национальной сферой. Международное сотрудничество в рамках образования достаточно ограничено и направлено в первую очередь в сторону интернационализации образования. Глубокая международная интеграция образования по своей сути противоречит его идеологической функции, которая так или иначе отражена в образовательной политике. В рамках таких национальных сфер государствам достаточно сложно формулировать совмест-

ную политику и проекты [Haas, Stevens, 2017, p. 144–146]. Во-вторых, ключевые понятия сферы, такие как, например, «качественное образование» или «доступное образование», закреплены, но не раскрыты в международно-правовых документах. Следовательно, страны обладают большой дискрецией в отношении определения сути этих основополагающих концепций.

В результате этих факторов образование стало сферой «малого консенсуса» между государствами касательно содержания его базовых принципов [Haas, Stevens, 2017, p. 146]. Невозможность закрепления системных определений в обязательных к исполнению международных документах привела к тому, что основная роль в формулировании международной образовательной политики и создании основных инструментов в ее рамках перешла к международным организациям. Рост влияния этих организаций был во многом инспирирован деятельностью, связанной с формулированием задач устойчивого развития.

История появления «устойчивого развития» как концепции связана с процессом поиска взаимозависимостей между защитой окружающей среды, социально-экономическим развитием стран и экономическим ростом, который происходил в литературе и на площадках международных организаций, включая ООН, в 1960–1970-е годы. Термин «устойчивое развитие» вошел в международную повестку после его формулирования в докладе Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию под названием «Наше общее будущее» (англ. *Our*

2 Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. – 1998. – 10 декабря.

3 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // United Nations Treaty Series. – Vol. 993. – P. 35–43. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml (дата обращения: 01.06.2022).

Common Future) [WCED, 1987], также известном как «доклад Брундтланд». Устойчивое развитие было определено как «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».

Ретроспективно предлагавшийся в докладе подход принято называть экономико-ориентированным, как отдававшим приоритет одной из частей общей системы – экономическому развитию, которое, в свою очередь, должно вести к усилению защиты окружающей среды, с одной стороны, и развитию социальных институтов, в том числе образования, с другой стороны. В связи с этим изначальная концептуализация устойчивого развития практически не затрагивала вопросы развития образования [Borowy, 2021, p. 95–97]. Стоит также отметить, что общий политико-правовой контекст, сложившийся вокруг образования в 1980-е годы, был негативным: экономические кризисы начала десятилетия привели к снижению образовательных бюджетов как в развитых западных странах, так и в развивающихся. Так, в Африке южнее Сахары затраты на образование в период с 1980 по 1987 г. в расчете на одного человека упали на 65%, а в Латинской Америке – на 40% [Power, 2015, p. 47]. На 20% уменьшилась и международная финансовая поддержка развития образования. В это же время значительно увеличилась численность населения мира, что совместно с уменьшением финансирования привело к серьезным проблемам в обеспечении образовательных потребностей населения, особенно в развивающихся странах.

На этом фоне, пользуясь изменившимися в условиях окончания холодной войны геополитическими факторами, ЮНЕСКО, специализированная

организация ООН по вопросам образования, в 1988 г. начала работу по организации глобального движения, которое должно было способствовать изменению существовавших на тот момент трендов в развитии систем образования, вписывая их в более глобальную концепцию устойчивого развития. Поскольку сфера образования связана с деятельностью многих международных организаций и институтов, ЮНЕСКО привлекла к этому проекту ПРООН, ЮНИСЕФ и Всемирный банк.

Уже на этапе подготовки запуска этого движения, впоследствии получившего название «Образование для всех», проявились значительные различия между ЮНЕСКО и другими организациями в подходах к развитию образования. Так, ЮНИСЕФ, как организация, занимающаяся вопросами детей, в первую очередь интересовалась вопросами начального и дошкольного образования. ПРООН интересовали вопросы развития экономически отсталых стран и снижения уровня бедности в мире [Power, 2015, p. 47–48]. Всемирный банк, в свою очередь, оперировал собственными экономическими расчетами, основанными на неоллиберальных рыночных принципах, поддерживаемых США: политика Банка основывалась на расчете возврата инвестиций в образование. Эти расчеты показывали, что наилучший возврат на инвестиции (т. е. наиболее выгодный экономически) дает начальное образование [Unterhalter, 2014, p. 179–180, Heyneman, 2007, p. 39–41].

Таким образом, большинство международных организаций отстаивали первоочередную важность начального образования в контексте разработки программы международного развития образования. ЮНЕСКО, в свою очередь, предлагала более широкий подход к развитию образования, который предполагал работу на всех уровнях

и во всех формах, начиная с обеспечения всеобщей грамотности в мире. ЮНЕСКО осознавала, что зависимости внутри образовательных систем требуют более системного подхода к их развитию – даже для обеспечения всеобщего начального образования, которое позволяет получить соответствующие знания, как минимум нужно увеличение числа учителей в системе. Для увеличения числа учителей в стране должно быть достаточно людей с необходимыми навыками, которых можно научить педагогической работе, а для этого необходимо получение качественного школьного образования в целом [Power, 2015, p. 49].

Несмотря на то, что определенные элементы – приоритет развития начального образования и превалирование реальных образовательных результатов над статистическими показателями – были поддержаны всеми участниками этого процесса, процесс организации международного движения уже обозначил основные концептуальные подходы международных организаций к месту образования в общих концепциях развития [Zapp, 2020, p. 9–11]. Так, ЮНЕСКО отстаивала системный подход, воспринимающий образование как право и учитывающий образовательные потребности как лиц, находящихся в системе образования, так и всех остальных слоев и социальных групп населения [Daudet, Singh, 2001, p. 25–27]. Всемирный банк и, впоследствии, ОЭСР отстаивали подход, основанный на наибольшей экономической эффективности проведения тех или иных реформ, воспринимающий образование как основной путь роста человеческого капитала и придающий меньшее значение общей реализации

права на образование во всех сферах, если вложения в иные уровни образования будут менее экономически эффективны. Именно эти различия проявятся во всех остальных этапах поиска содержания задач развития образования в возникавшем контексте устойчивого развития [Lauweirier, 2018, p. 4–5].

В разработке основных документов движения «Образование для всех» решающую роль сыграли развивающиеся страны, которые поддержали более широкий подход ЮНЕСКО. Именно он был отражен во Всемирной декларации об образовании для всех, принятой на конференции в Джомтьене в 1990 г.⁴, отмечавшей в своей преамбуле, что у 100 млн детей на тот момент не было возможности получить начальное образование, а более 960 млн взрослых, две трети из которых составляют женщины, являлись неграмотными. Десять принципов, заложенных в Декларацию, подчеркивали, что все люди должны иметь возможности для получения образования, которое удовлетворяло бы базовые образовательные потребности. Эти потребности, согласно тексту Декларации, определяются достаточно широко и включают в себя получение необходимого объема навыков, необходимого для выживания, развития всех своих способностей, существования и работы в условиях соблюдения человеческого достоинства, всестороннего участия в развитии, повышения качества жизни, принятия всесторонне взвешенных решений и продолжения образования. Деятельность в рамках движения предполагала разработку национальных планов развития образования, которое соответствовало бы задачам, выраженным в Декларации. Международные организации должны

4 Всемирная декларация об образовании для всех и рамки действий для удовлетворения базовых образовательных потребностей // Организация Объединенных Наций. – 1990. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/jomtien.pdf (дата обращения: 01.06.2022).

были играть роль основных координаторов деятельности, а также координировать процесс работы над увеличением доли финансирования образования в помощи развивающимся странам.

Деятельность движения «Образование для всех» привела и к увеличению места образования в общей концепции устойчивого развития. В программный документ Конференции ООН по устойчивому развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 г., «Повестке дня на XXI век», или «Повестке 21»⁵ (англ. *Agenda 21*), вошла целая глава, посвященная образованию, а упоминания образования и его роли для достижения тех или иных задач появились и в других разделах документа. «Повестка 21» подчеркивала, что задачи, связанные с образованием, связаны практически со всеми сферами, затронутыми в документе [From Agenda 21..., 2018, p. 27]. Идеологически задачи «Повестки 21» в области образования соответствовали широкому и многоуровневому системному подходу ЮНЕСКО, фокусируясь на необходимости всей системы образования, а не отдельных частей. Дальнейшее развитие поставленных в «Повестке 21» задач также предполагалось осуществлять через национальные планы развития.

В результате деятельности по первоначальному формулированию задач образования в контексте устойчивого развития и продолжения этой активности в 1990-х годах к началу XXI в. оформилась «триада» международных организаций, ставших основными акторами выработки международной образовательной политики. ЮНЕСКО, специализированная организация ООН, объединяла в своей деятельности как вопросы образования, так и общие идеи мира и прогресса. При этом ЮНЕСКО

с самого момента своего основания в 1945 г. не только занималась исследованиями и инициативами в области образования, но и активно участвовала в различных геополитических дебатах, что привело к выходу из ее состава США (дважды – в 1984 и 2003 гг.) и Великобритании (с 1985 по 1997 г.) [Pavone, 2007, p. 84–85]. В свою очередь Всемирный банк, основанный при поддержке США для обеспечения послевойенной реконструкции в 1945 г., впоследствии трансформировался в центр организации международной финансовой помощи развивающимся странам, одновременно анализирующий политику в той или иной сфере, формулирующий ее и выдающий займы и гранты на ее реализацию или под условие ее реализации. ОЭСР с момента своего основания в 1961 г. занималась разработкой вопросов технического и дополнительного образования [Bürgi, Tröhler, 2018, p. 78], но заняла важное место в сфере международной образовательной политики в 1990-е с проведением сравнительных исследований качества школьного образования по различным областям на основании стандартизированных тестов (например, исследований *PISA – Programme for International Student Assessment*, изучающих уровень навыков в чтении, математике и научных областях школьной программы среди 15-летних школьников в не менее чем 70 странах мира).

Легитимность этих организаций как основных акторов в сфере образовательной политики базируется на проводимых ими исследованиях на основе данных, в соответствии с которыми они формулируют и продвигают свою политику [Zapp, 2021, p. 1036–1037]. Всемирный банк продолжает пользоваться рыночными формулами и про-

5 Повестка дня на XXI век // Организация Объединенных Наций. – 1992. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml (дата обращения: 01.06.2022).

водить большое количество сравнительных исследований в сфере образования с упором в сторону экономики образования. ОЭСР постепенно расширяет свою программу сравнительных исследований в различных областях знаний на различных уровнях образования, в то время как ЮНЕСКО в первую очередь проводит более общие исследования, в том числе из-за общего недостатка финансирования деятельности организации [Zapp, 2020, р. 8–10]. Это произошло (не в последнюю очередь) из-за собственной политической позиции ЮНЕСКО и выхода из ее состава США и Великобритании как ключевых доноров организации. В результате этого, а также большого софинансирования (до 75%) различных программ ЮНЕСКО со стороны Всемирного банка возможности ЮНЕСКО противостоять позиции Банка [Heuneman, 2003, р. 328–329] в рамках тех или иных споров о конфигурации международных усилий в образовательной политике в 1990–2000 гг. были достаточно ограниченными. В определенной степени многие авторы и исследователи усматривают в данном конфликте и влияние США, которые, поддерживая Банк и не поддерживая ЮНЕСКО, продвигали неолиберальные подходы к государственному управлению и развитию, особенно в социальной сфере, в первую очередь через контроль за международными займами, которые выдавал Всемирный банк.

Роль Всемирного банка значительно усиливается тем фактом, что он осуществляет функцию интеллектуального центра при распределении международных потоков в области развития. Позиция Всемирного банка, основанная на приоритете поддержки начального образования, оказала значимое

влияние на потоки международной финансовой поддержки, перераспределив их в сторону начального образования за счет остальных сфер, поскольку прочие донорские организации не решались идти вразрез с мнением Банка по вопросам образования [Heuneman, 2007, р. 7–8]. Эти факторы в совокупности привели к становлению Всемирного банка в качестве лидера международной образовательной политики, в то время как остальные международные институты согласились с этим фактом [Heuneman, 2011, р. 53–54]. На этом фоне развитие образования в более глобальном ключе, предложенное в том числе движением «Образование для всех» и программным документом «Повестка 21», было сведено к развитию начального образования.

Показателем влияния Всемирного банка на международную образовательную политику можно считать формулировку цели в области образования на новом этапе международной деятельности в сфере устойчивого развития. ООН, понимая сложности в национальной реализации предыдущих глобальных и всеобъемлющих попыток направления человеческого развития, решила изменить подход к этой деятельности. Вместо программных документов на «Саммите тысячелетия» ООН в 2001 г. были приняты «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ, англ. *Millennium Development Goals*)⁶, представлявшие собой 8 конкретных целей, которые планировалось достигнуть к 2015 г. Важным изменением стала их географическая направленность: если ранние документы были обращены ко всему мировому сообществу, то ЦРТ развивающиеся страны должны были достигнуть при поддержке развитых стран [Hulme, 2010, р. 20].

6 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/55/2 «Декларация Тысячелетия ООН», 18.10.2000 // Организация Объединенных Наций – 2000. – URL: <http://undocs.org/A/RES/55/2> (дата обращения: 01.06.2022).

Образованию в ЦРТ посвящена цель 2 (ЦРТ 2), сформулированная как «обеспечение получения начального образования всеми детьми в мире». Описанная ранее деятельность по фокусировке международной финансовой помощи развитию в области образования, которую вел Всемирный банк, указывается в качестве одной из ключевых причин постановки такой цели, четко соответствующей взглядам Банка на развитие образования [Mundy, Verger, 2017, p. 13]. Специалисты ЮНЕСКО, как и многие исследователи в области образования, отмечали, что такой точечный подход мог привести к «технократизации» общего подхода к развитию в области образования [Heuneman, 2009, p. 6–7].

После принятия ЦРТ движение «Образование для всех» провело в Дакаре в 2001 г. конференцию, на которой оно привело задачи движения в соответствие с идеями ЦРТ и установило аналогичный срок их достижения⁷. Кроме показателей ЦРТ 2, в рамках движения ставились и другие цели, затрагивавшие все сферы образования – от дошкольного до «образования через всю жизнь» [Unterhalter, 2014, p. 179]. Большой институциональный вес глобальной повести ЦРТ и указанные ранее аспекты контроля за повесткой финансирования международного развития привели к тому, что новым целям движения уделялось значительно меньше внимания в плане их достижения со стороны международного сообщества – основное финансирование было направлено на достижение ЦРТ 2.

Результаты имплементации ЦРТ оцениваются исследователями неоднозначно. С одной стороны, отмечается успех ЦРТ как дополнительного инструмента фокусировки финансовой

поддержки программ развития на конкретные сферы: так, общий рост международной поддержки развития образования составил 360%, а поддержка начального образования – 630% [Riddell, Niño-Zarazúa, 2016]. При этом сама цель не была достигнута – порядка 10% детей в целевых регионах так и не имеют возможности получить начальное образование [UN, 2015, p. 25]. Ожидалось, что увеличение числа детей, завершивших начальное образование, логичным образом приведет к увеличению числа детей, посещающих среднюю школу, а затем и старшую школу. При этом исследования, посвященные анализу статистики количества обучающихся в средней и старшей школе в годы реализации ЦРТ 2 в странах Африки южнее Сахары и Юго-Восточной Азии, достигших цели, говорят о том, что значимого роста количества обучающихся в средней и старшей школе, в отличие от начальной, не произошло [Lewin, 2009, p. 162–163].

Выбранная постановка цели, таким образом, привела к тому, чего международные организации пытались избежать в начале 1990-х – к превалированию статистики над образовательными результатами. В развивающихся странах создалась ситуация, в которой дети получают возможность завершить начальное образование, но не могут его продолжить. Это могло произойти из-за недостатка знаний для успешного обучения в средней школе по причине переполненности классов и недостатка учителей в начальной школе [Unterhalter, 2014, p. 181–182], отсутствия необходимого количества мест в средней школе (инвестиции в увеличение которых не поддерживались на международном уровне из-за фокуса на начальном образовании) или иных со-

7 Дакарские рамки действий. Образование для всех: выполнение наших коллективных обязательств // Организация Объединенных Наций. – 2000. – URL: <https://www.un.org/ru/events/literacy/dakar.htm> (дата обращения: 01.06.2022).

циально-экономических причин. Опасения ЮНЕСКО по поводу взаимосвязанности уровней системы образования между собой и невозможности точечного решения проблем систем образования вне общего системного подхода фактически подтвердились через 25 лет после того, как они были сформулированы.

Анализ результатов достижения ЦРТ 2, таким образом, открыл для ЮНЕСКО возможность увеличить свое влияние на процесс разработки следующего этапа достижения устойчивого развития [Mundy, Verger, 2017, p. 14]. ООН, в целом считавший опыт ЦРТ удачным, решил продолжить использование идеи управления через цели в ЦУР, расширив географический охват новых целей на весь мир. ЦУР, как уже было отмечено ранее, состоят из 17 целей, которые по сравнению с ЦРТ являются более абстрактно сформулированными (с переносом основных показателей в задачи и индикаторы внутри каждой цели), а также более связанными друг с другом.

Вместо одного индикатора в рамках каждой цели содержится несколько задач, которые, в свою очередь, разделяются на индикаторы. Расширение как географического охвата, так и количества возможных индикаторов позволили ЮНЕСКО имплементировать более глобальный и системный подход в формулировании задач ЦУР 4: всего в текущей редакции (март 2022 г.) она содержит 11 задач и 45 индикаторов [Official List of SDG4 Indicators, 2022]. Эти задачи затрагивают все уровни образования – от дошкольного до высшего, включая также вопросы непрерывного образования (или «образования через всю жизнь») и образования взрослых в целом. Помимо этого, отдельные задачи посвящены повышению функциональной грамотности, обеспечению гендерного равенства в образовании,

включению в содержание образования на всех уровнях тематических блоков, посвященных устойчивому развитию, обеспечению необходимой инфраструктуры и безопасности в образовательных учреждениях, развитию международной кооперации в области образования и увеличению числа квалифицированных учителей.

Сравнивая текст Декларации об образовании для всех и список задач ЦУР 4, можно говорить о том, что подход, заложенный в Декларации, не только перешел в ЦУР 4, но и был расширен по сравнению с ней. Изменения в характере ЦУР, расширение их содержания, а также создание более точной системы мониторинга, по мнению исследователей, должны были изменить баланс сил в «триаде» международной образовательной политики в пользу ЮНЕСКО [Mundy, Verger, 2017, p. 15] и сделать сами цели более достижимыми не столько со статистической, сколько с содержательной точки зрения. Однако текущее состояние имплементации ЦУР сопряжено со спектром различных системных проблем, которое не позволяет говорить о том, что эти изменения произошли в реальности.

Проблемы имплементации ЦУР на национальном уровне

Достижение ЦУР, как уже упоминалось во введении, декларируется как общемировая задача. Сами цели, их задачи и индикаторы должны достигаться государствами при поддержке со стороны мирового сообщества и международных организаций. Следовательно, они должны проникать на национальный уровень и восприниматься государствами. Однако исследователи отмечают, что возможности национальной имплементации ЦУР в сфере образования в том виде, в котором они

декларировались, существенно ограничены. Во-первых, ЦУР приняты декларацией Генеральной Ассамблеи ООН и не обладают юридической силой, а являются в лучшем случае моральным и политическим обязательством [Kim, 2016, p. 16–17]. Для их исполнения нет механизмов принуждения, они рассматриваются, скорее, как «мягкое право», которое подталкивает страны к достижению установленных четких и применимых целей, которые могут быть расширены в национальных политиках. Фактически упомянутый ранее «малый консенсус» среди стран привел к различиям в индикаторах внутри целей, которые иногда не согласуются сами с собой [King, 2017, p. 807–809] и фокусом индикаторов на более простые задачи [Sayed, Moriarty, 2020, p. 205], так как достижение соглашения по более системным вопросам представлялось невозможным.

Впрочем, даже достижение всех упомянутых в цели индикаторов уже было бы большим шагом к достижению полной реализации права на образование во всем мире. Однако процесс мониторинга достижения ЦУР был реорганизован после их принятия. В результате этого произошло внутреннее сужение фокуса цели, которое привело к диссонансу между заявленной целью и ее задачами, с одной стороны, и реальной работе государств по ее достижению, с другой стороны.

При оценке деятельности государства в достижении ЦУР на уровне ООН оценка ведется не по всем 45 индикаторам цели, а лишь по «основным» индикаторам – одному или двум на задачу. Так, задача 4.1, посвященная обеспечению получения «*бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования, позволяющего добиться востребованных и эффективных результатов обучения*», состоит из восьми индикаторов. При этом миро-

вой мониторинг ведется лишь по двум из них: *доле обучающихся по полу с наличием минимального уровня знаний в чтении и математике на 2–3-й год обучения, к концу начального и неполного среднего образования (4.1.1) и проценту завершивших начальное, неполное и полное среднее образование (4.1.2)*. Данные по остальным индикаторам не учитываются при оценке достижения задачи 4.1. Причиной такого решения, по мнению исследователей, стала невозможность сбора предполагаемого объема информации статистическими службами развивающихся стран [Sayed, Moriarty, 2020, p. 206].

При этом данная логика противоречит заявленной всеобъемлющей природе ЦУР и дает государствам дополнительный импульс к достижению только тех индикаторов, которым уделяется наибольшее внимание со стороны мониторингового процесса [King, 2017, p. 813–814]. Так, в образовании доминирует уже упомянутый индикатор 4.1.1: он максимально проявляется в национальной периодической отчетности [Smith, 2019]. В случае, когда из восьми показателей странам нужно достичь лишь два из них, происходит сильное смещение акцентов и деятельности государства по достижению задачи, что редуцирует общую задачу до отдельных конкретных показателей.

Такие изменения демонстрируют, что, несмотря на превалирование точки зрения ЮНЕСКО при формулировании ЦУР 4, реальный процесс ее достижения снова был смещен на отдельные точки внутри общей системы. Этот подход гораздо ближе к тому, что уже был опробован ранее в рамках ЦРТ, что вызывает обоснованные опасения исследователей в том, что к 2030 г. состояние достижения ЦУР 4 во многом будет походить на состояние достижения ЦРТ 2 [King, 2017, p. 813–814].

Помимо этого, наличие большого количества целей, которые необходимо достичь, увеличивают выборочность национальной имплементации: выборочность происходит не только внутри цели, но и между целями. Причины этому могут быть различны: во-первых, у государств может быть недостаток ресурсов для одновременной разработки всех сфер на одинаковом уровне [Elder, Bengtsson, Akenji, 2016; Glass, Newig, 2019]; во-вторых, несоответствие или противоречие ЦУР национальной повестке развития страны [Horn, Grugel, 2018]. Дополнительно ожидается, что развитые и развивающиеся страны будут отдавать приоритет разным сферам. Так, развитые страны меньше будут уделять внимания задачам, в которых они уже достигают высоких успехов, и будут больше заниматься, например, задачами сохранения окружающей среды [Forestier, Kim, 2020].

Доказательством этому являются анализы основного мониторингового документа ЦУР – добровольных национальных обзоров (англ. *Voluntary National Reviews – VNR*), направляемых каждой страной в ООН раз в пять лет. Эти документы позволяют производить сравнительные анализы достижения как отдельных целей, так и ЦУР в целом. Так, сравнительное исследование добровольных национальных обзоров на выборке из 19 обзоров, опубликованных в 2017 и 2018 гг., демонстрирует выборочность приоритизации ЦУР внутри государств – и образование находится примерно посередине списка приоритетных задач [Forestier, Kim, 2020]. Сравнительное исследование, выполненное в отношении ЦУР 4, отмечает несоблюдение принципов единства в отношении достижения цели: страны действительно выборочно отчитываются о достижении ЦУР 4 и, предположительно, выборочно их имплементируют [Smith, 2021].

Для более четкого анализа подтверждения высказанных в литературе опасений нужно не только изучать отчетные документы, изначально составляемые государством и обращенные в первую очередь к структурам ООН, но и изучать непосредственную национальную политику. Это можно сделать на примере Российской Федерации.

Реализация ЦУР 4 в Российской Федерации

Считается, что ЦУР, как проект, основанный на идее управления через цели, обладает большим потенциалом для последующего проникновения в национальные и наднациональные стратегии и программы, основанные на аналогичном принципе. Этого можно достичь путем включения соответствующих международных индикаторов в национальные документы [Biermann, Kanie, Kim, 2017, p. 26–28]. Предполагается, что государства будут пользоваться ЦУР для первоначального формулирования национальных задач, опираясь на международные. В контексте мониторинга и сбора информации предполагается, что каждая национальная статистическая служба разработает методики сбора информации в соответствии с рекомендациями Института статистики ЮНЕСКО по каждому из основных показателей (а при желании – и по остальным). Таким образом, при анализе синергии между ЦУР и национальной образовательной политикой России логично изучать как доступность необходимой статистики, так и общую синхронизацию целей и задач развития.

Несмотря на то, что ООН не поддерживает создание каких-либо рейтингов и показателей развития, кроме существующих мониторинговых инструментов, различные организации

составляют неофициальные рейтинги, оценивающие достижение ЦУР в отдельных странах. Один из таких рейтингов (англ. *Sustainable Development Report*), создаваемый Фондом *Bertelsmann*, ставит Россию на 45-е место по достижению ЦУР, между Молдовой и Таиландом, лишь немного ниже США (41-е место) [*Sustainable Development Report*, 2022]. В этом же исследовании отмечается, что Россия достигла показателей, которые являются ключевыми для достижения ЦУР 4.

Российская система стратегического развития, построенная на формулировании целей, задач и индикаторов, достаточно неплохо подходит для описанного выше процесса сопоставления национальных и международных целей. В отличие от некоторых стран, Россия не приняла специальных документов стратегического характера, посвященных именно достижению целей устойчивого развития. Однако провести такой краткий анализ в отношении России можно на основе национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 г., установленных «майским указом» от 2018 г. в редакции 2020 г.⁸ и расширенных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.⁹ Стоит также оговориться, что формулирование этих целей было осуществлено до текущего обострения международной напряженности, поэтому стоит ожидать, что те или иные сферы будут в какой-то мере пересмотрены впоследствии.

Оценка вовлеченности России в мониторинг ЦУР в статистической сфере может быть произведена по наличию соответствующих показателей в статистике Росстата: по информации официального сайта, соответствующие показатели собираются и передаются в ЮНЕСКО лишь по 4 глобальным индикаторам из 12¹⁰. Российский добровольный национальный обзор – еще один источник информации о достижении ЦУР – в отношении образования, скорее, говорит о слабой связанности описанной национальной политики и ЦУР [Пучков, 2022, с. 28–34]. Стоит отметить, что данный обзор вышел в начале 2020 г., и поэтому не полностью отражает текущую ситуацию.

Если говорить об отражении задач и индикаторов ЦУР 4 в национальной политике России, можно отметить, что сравнимые задачи обнаруживаются в нескольких направлениях развития. Основное число таких задач находится в национальном проекте «Образование». Так, первой задачей в области образования в текущей редакции является вхождение Российской Федерации в топ-10 стран по уровню читательской, математической и естественно-научной грамотности по результатам исследования *PISA*, проводимого ОЭСР каждые три года. Текущая международно-политическая ситуация, несомненно, внесет коррективы в формулировку данной задачи, т. к. Россия отказалась от участия в исследовании *PISA* в 2022 г., но она в основном соотносится с индикатором 4.1.1 и даже превышает его.

8 Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. – 2018. – 7 мая. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.08.2022).

9 Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. – 2018. – 29 сентября. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.08.2022).

10 Здесь и далее: Данные по показателям ЦУР. Качественное образование // Росстат. – 2022. – URL: <https://rosstat.gov.ru/sdg/data/goal4> (дата обращения: 02.08.2022).

Нужно заметить, что постановка задачи, в которую входят эти индикаторы в рамках ЦУР, идеологически гораздо шире – обеспечение полного завершения всеми детьми циклов начального и среднего образования и получения соответствующих навыков. Вхождение России на лидирующие позиции в результатах *PISA* действительно могло бы говорить о том, что соответствующие навыки получают, но вопрос обеспечения полной посещаемости, сохранившийся в глобальных индикаторах ЦУР 4 (4.1.2), не отражен в стратегической политике России, несмотря на закрепленную Конституцией России обязательность среднего образования.

Примером практически полного соответствия национальных задач задачам ЦУР 4 является заявленная задача по увеличению не менее чем в 2 раза количества иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования и работающих в научных организациях. Эта национальная цель развития отвечает задаче 4.b ЦУР 4, посвященной увеличению стипендий для развивающихся стран. Однако сбор статистики в данной сфере Росстатом не ведется.

Еще одним примером высокой степени синхронизации между ЦУР и национальными целями Российской Федерации является индикатор 4.4.1, посвященный обладанию населением навыками в области информационно-коммуникационных технологий. Достижению этого индикатора соответствуют несколько задач в рамках национального проекта «Образование»: обновление содержания и совершенствование методов обучения предметной области «Технология», формирование системы непрерывного обновления работающими гражданами своих профессиональных знаний и приобретения ими новых профессиональных

навыков, включая овладение компетенциями в области цифровой экономики всеми желающими. Задача, аналогичная последней, также упомянута в национальной программе «Цифровая экономика». При этом официальная статистика Росстата отмечает, что процент обладания этими навыками превышает 90% только среди молодежи в городской местности, тогда как старшее поколение обладает этими навыками в меньшей степени: в целом это 77,5% населения, в то время как в сельской местности – 67,6% (и это самый низкий из всех статистических показателей России в рамках ЦУР 4).

Вопросы модернизации систем профессионального образования, которым посвящены три задачи в рамках национальных проектов, соответствуют задаче 4.3 ЦУР, посвященной расширению доступа и повышению качества профессионального образования. В рамках этой задачи снова проявляется диссонанс между ЦУР и национальными задачами: глобальный показатель учитывает процент участия взрослого населения в любом формальном и неформальном образовании за последние 12 месяцев; под этот показатель подпадает гораздо больше уровней и форм образования, чем под профессиональное. Стоит также отметить, что и данная статистика не планируется к сбору Росстатом.

Задаче 4.2 ЦУР, посвященной дошкольному образованию и ее индикатору, связанному с учетом количества детей, развивающихся без отклонений в плане здоровья, обучения и психосоциального благополучия, соответствует задача создания условий для раннего развития детей в возрасте до трех лет и предоставления поддержки молодым семьям. Однако статистика по этой цели Росстатом не собирается. Опосредованно задаче 4.2 ЦУР (ее дополнительным индикаторам) соответствует

увеличение числа дошкольных образовательных организаций, включенное в качестве задачи в национальный проект «Демография».

Индикатору 4.7.1, посвященному включению тематических блоков по устойчивому развитию, гендерному равенству и правам человека в содержание образования на всех уровнях, частично соответствует национальная задача развития системы гражданского образования, направленного на обеспечение знаниями и навыками, необходимыми для активного участия в демократическом гражданском обществе. На уровне стратегических документов разговор о содержании такого гражданского образования не ведется, поэтому говорить о степени соответствия в данном случае достаточно тяжело. Однако можно говорить, что работа, соотносящаяся с задачами ЦУР, ведется: так, в новой редакции федерального образовательного стандарта для основного общего образования подчеркивается, что программа обучения должна обеспечивать «формирование знаний и навыков в области финансовой грамотности и устойчивого развития общества»¹¹.

Задаче 4.с ЦУР 4, посвященной повышению качества подготовки преподавателей, соответствует национальная задача развития системы профессионального роста педагогических работников. При этом работа по сбору и передаче соответствующей статистики в рамках индикатора 4.с.1 не ведется. В данной задаче проявляется базовый характер основного индикатора: он посвящен доле учителей с минимальными требуемыми квалификациями для преподавания, в то время как формально-юридически все учителя

в России должны обладать закрепленными в законодательстве и профессиональном стандарте квалификациями – без них их просто не могут взять на работу.

Прочие задачи стратегического развития Российской Федерации в сфере образования не соотносятся с задачами ЦУР 4 и отвечают задачам национального развития, которые сформулированы на более узком уровне, чем те задачи, которые заложены в ЦУР: они не ставят задачей работу над общими параметрами системы, а нацелены на отдельные элементы. Такими задачами, например, являются формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, а также вопросы развития волонтерства и цифровой образовательной среды (хотя последнее можно считать опосредованно связанным с вопросами инфраструктуры – задачей 4.а ЦУР).

Самой заметной сферой, где не происходит синхронизации ЦУР с национальной стратегией развития образования, являются вопросы обеспечения всеобщей функциональной письменной и математической грамотности. В отличие от вопросов финансовой и цифровой грамотности эти вопросы не встречаются в стратегических документах России. Можно было бы говорить, что эти задачи превышают задачу ЦУР, т. к. достижение цифровой и финансовой грамотности без обеспечения базовой грамотности представляется труднореализуемым. Однако статистика по данному вопросу, которая собирается Росстатом, говорит о том, что существуют значительные недостатки в обеспечении базово-

11 П. 32.2 Федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования (утвержден Приказом Минпросвещения России от 31.05.2021 N 287) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 05.07.2021.

вой грамотности. Минимальные уровни ее достижения находятся на уровне 81% (читательская грамотность среди мужчин 25–34 лет, математическая грамотность среди мужчин 25–34 лет и 55–65 лет), в то время как максимальный уровень не превышает 90% (читательская грамотность у женщин 45–54 лет). При этом вопросы повышения уровня грамотности среди старшего поколения не находятся в фокусе национальной политики. В целом можно также отметить, что старшее население в принципе не находится в фокусе политики в сфере образования (за исключением вопросов цифровой грамотности и развития педагогических навыков), что вызывает вопросы при сравнении задач ЦУР, которые направлены на всё население мира, включая старшее поколение, и национальной политики развития образования России.

Проведенный краткий анализ говорит о том, что подавляющее большинство задач ЦУР 4 находят частичное или полное отражение на уровне приоритетных целей и направлений развития России в сфере образования. При этом в рамках текущего базового анализа уже можно отметить отражение тех проблем имплементации, о которых говорится в литературе, – проявляется выборочность имплементации цели и диссонанс между задачами и индикаторами Цели (отсутствие четких мер по обеспечению полной посещаемости школ, отсутствие программ по повышению базовой функциональной грамотности среди старшего поколения), что противоречит системному и комплексному подходу, заявленному в отношении достижения ЦУР. К аналогичным результатам на основе полного анализа соответствия всех целей с ранней системой национальных проектов пришли и другие исследователи [Сахаров, Колмар, 2019, с. 203].

При этом в публичном дискурсе связанность национальных целей с ЦУР или их совпадение на уровне основных задач и установок в области образования практически отсутствует. Так, ни один из профильных министров не высказывался о ЦУР 4 в последние годы, а тексты стратегий в сфере образования и пояснительных записок к ним не содержат никаких упоминаний о ЦУР. В сравнении с гораздо более популярными вопросами в публичном дискурсе вопросами устойчивости бизнеса тематика образования обходится стороной. Причины отсутствия такой связи заслуживают дальнейшего изучения и могут быть связаны как с теми факторами, которые обсуждались ранее (высокой степенью национального элемента в образовательной политике, высокой дискрецией государств в ее определении), так и с универсальностью ЦУР для систем образования (поскольку задачи сформулированы на базовом уровне, страны так или иначе достигают ЦУР на каком-то уровне) или отсутствием желания достигать соотношения национальной политики с ЦУР по тем или иным политическим причинам. В связи с этим верные с точки зрения логики имплементации ЦУР рекомендации российских исследователей, предлагающих принять комплексную стратегию устойчивого развития или выделение ЦУР в рамках национальных проектов [Сахаров, Колмар, 2019, с. 203], могут оказывать серьезное противодействие, как и может быть выражена индифферентность со стороны лиц, способных принять соответствующее решение.

Для более подробного анализа соответствия образовательной политики целям ЦУР 4 требуется сравнение конкретных элементов образовательной политики, которое будет предметом будущих исследований.

Заключение

Процесс достижения задач, поставленных ЦУР 4 как основным проектом в международной образовательной политике, на практике столкнулся с большим количеством концептуальных и системных проблем, демонстрирующих разрыв между различным пониманием роли образования в развитии и разным отношением государств к концепции ЦУР в целом.

По вопросу поиска роли образования в повестке устойчивого развития можно отметить, что вся история развития образовательного компонента представляется отражением дебатов между концепцией образования как права и теорией человеческого капитала. Каждую из позиций отражают различные акторы международной образовательной политики. Лидирующей организацией среди сторонников первого подхода стала ЮНЕСКО, в то время как основными сторонниками второго подхода выступили Всемирный банк и ОЭСР. Каждая концепция представляла свое видение того, как должен выглядеть вклад образования в социально-экономическое развитие мира – от глобальных холистических видений программы «Образование для всех» ЮНЕСКО до узких технократических и подкрепленных экономическими расчетами подходов Всемирного банка [Klees, 2012]. Именно эти дебаты и отражались в различных формулировках и целеполагании в разных проектах устойчивого развития, хотя стоит отметить, что ЦУР 4, несмотря на продвижение в сторону движения «Образования для всех», в целом остается достаточно технократичным и неполным проектом.

С точки зрения системных проблем имплементации стоит отметить, что образование по своей сути является глубоко национальной сферой политики,

где кооперация в рамках системных вопросов достаточно ограничена. Это приводит к тому, что любые международные договоренности в этой сфере либо являются базовыми, либо сформулированы так, чтобы каждое национальное правительство обладало большой дискрецией в их достижении и имплементации. ЦУР 4, используя принципы управления через цели, должно было частично изменить эту ситуацию, предлагая государствам некоторый комплекс показателей, которые должны быть достигнуты к 2030 г.

Однако, как показывает литература, ЦУР в области образования столкнулись с серьезными проблемами в их имплементации. Отсутствие консенсуса между государствами о содержании права на образование привело к сужению фокуса Цели и редуцированию ее общего характера до отдельных задач, а процесс мониторинга привел к дополнительной внутренней редукации, сузив установленные задачи до краткого списка. Эти факты проявляются и при выявлении соответствия стратегических задач национальной образовательной политики России элементам ЦУР 4, при этом обнаруживается полное отсутствие публичной коммуникации о возможной связи между международными целями и национальной политикой в данной сфере. Это ставит под серьезное сомнение достижимость ЦУР 4 и ЦУР в целом как в России, так и в мире, учитывая декларируемую взаимосвязанность целей между собой и невозможность достижения одной цели без достижения остальных.

Список литературы

Пучков Е.В. Развитие – устойчивое, отчеты – уклончивые. Анализ содержания Добровольного национального обзора России // Образовательная по-

литика. – 2022. – № 2 (90). – С. 28–34. – DOI: 10.22394/2078-838X-2022-2-28-34.

Сахаров А.Г., Колмар О.И. Перспективы реализации Целей устойчивого развития ООН в России // Вестник международных организаций. – 2019. – Т. 14, № 1. – С. 189–206. – DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-11.

Урсул А.Д., Урсул Т.А. Ключевая роль образования в достижении Целей устойчивого развития // Социодинамика. – 2016. – № 4. – С. 1–18. – DOI: 10.7256/2409-7144.2016.4.18218.

Biermann F., Kanie N., Kim R.E. Global Governance by Goal-Setting: the Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals // Current Opinion in Environmental Sustainability. – 2017. – Vol. 56, June. – P. 26–31. – DOI: 10.1016/j.cosust.2017.01.010.

Boeren E. Understanding Sustainable Development Goal (SDG) 4 on “Quality Education” from Micro, Meso and Macro Perspectives // International Review of Education. – 2019. – Vol. 65, N 2. – P. 277–294. – DOI: 10.1007/s11159-019-09772-7.

Borowy I. The Social Dimension of Sustainable Development at the UN: From Brundtland to the SDGs // The Struggle for Social Sustainability: Moral Conflicts in Global Social Policy / Ed. by C. Deeming. – Bristol : Policy Press, 2021. – P. 89–108. – DOI: 10.1332/policypress/9781447356103.001.0001.

Bürgi R., Tröhler D. Producing the ‘right kind of people’: The OECD education indicators in the 1960s // Education by the Numbers and the Making of Society / Ed. by S. Lindblad, D. Pettersson, T.S. Popkewitz. – New York : Routledge, 2018. – P. 75–91. – DOI: 10.4324/9781315100432-8.

Daudet Y., Singh K. The Right to Education: An Analysis of UNESCO’s Standard-Setting Instruments. – Paris : UNESCO Publishing, 2001. – 137 p. – URL: [\[Analysis_of_UNESCO’s_Standard_Setting_Instruments_2001_En.pdf\]\(#\) \(дата обращения: 08.08.2022\).](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNESCO_RTE_</p></div><div data-bbox=)

Elder M., Bengtsson M., Akenji L. An Optimistic Analysis of the Means of Implementation for Sustainable Development Goals: Thinking About Goals as Means // Sustainability. – 2016. – Vol. 8, N 9. – P. 962–978.

Forestier O., Kim R.E. Cherry-picking the Sustainable Development Goals: Goal Prioritization by National Governments and Implications for Global Governance // Sustainable Development. – 2020. – Vol. 28, N 5. – P. 1269–1278. DOI: 10.1002/sd.2082.

From Agenda 21 to Target 4.7: the Development of ESD / Leicht A., Combes B., Jung Byun W., Agbedahin A.V. // Issues and Trends in Education for Sustainable Development / Ed. by A. Leicht, J. Heiss, W. Jung Byun. – Paris : UNESCO Publishing. – 2018. – P. 25–38. – URL: https://en.unesco.org/sites/default/files/issues_0.pdf (дата обращения: 01.06.2022).

Global Education Cooperation Mechanism. Contribution to the 2022 High-Level Political Forum on Sustainable Development: “Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development”. – 2016. – URL: https://www.sdg4education2030.org/sites/default/files/2022-03/SDG4_Education_2030_Steering_Committee_contribution_to_2022_HLPE.pdf (дата обращения: 01.06.2022).

Haas P.M., Stevens C. Ideas, Beliefs and Policy Linkages: Lessons from Food, Water and Energy Policies // Governing through goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation / Ed. by N. Kanie, F. Biermann. – Cambridge, London : MIT Press, 2017. – P. 136–164. – DOI: 10.7551/mitpress/9780262035620.001.0001.

Heyneman S.P. The History and Problems in the Making of Education Policy at the World Bank 1960–2000 // Internatio-

nal Journal of Educational Development. – 2003. – Vol. 23, N 3. – P. 315–337. – DOI: 10.1016/S0738-0593(02)00053-6.

Heyneman S.P. The Failure of Education for All as Political Strategy // Prospects. – 2009. – Vol. 39, N 1. – P. 5–10. – DOI: 10.1007/s11125-009-9107-0.

Heyneman S.P. When Models Become Monopolies: The Making of Education Policy at the World Bank // Education Strategy in the Developing World Revising the World Bank's education policy / Ed. by C.S. Collins, A.W. Wiseman. – Bingley : Emerald Group Publishing Limited, 2011. – P. 43–62. – DOI: 10.1108/S1479-3679(2012)0000016007.

Horn P., Grugel J. The SDGs in Middle-Income Countries: Setting or Serving Domestic Development Agendas? Evidence from Ecuador // World Development. – 2018. – Vol. 109, September. – P. 73–84.

Hulme D. Lessons from the Making of the MDGs: Human Development Meets Results-based Management in an Unfair World // IDS Bulletin. – 2010. – Vol. 41, N 1. – P. 15–25. DOI: 10.1111/j.1759-5436.2010.00099.x.

Kim R.E. The Nexus Between International Law and the Sustainable Development Goals // Review of European, Comparative & International Environmental Law. – 2016. – Vol. 25, N 1. – P. 15–26. – DOI: 10.1111/reel.12148.

King K. Lost in translation? The Challenge of Translating the Global Education Goal and Targets into Global Indicators // Compare: A Journal of Comparative and International Education. – 2017. – Vol. 47, N 6. – P. 801–817. – DOI: 10.1080/03057925.2017.1339263.

Klees S.J. World Bank and Education: Ideological Premises and Ideological Conclusions. The World Bank and Education / Ed. by S.J. Klees, J. Samoff, N.P. Stromquist. – Leiden : Brill Sense. – 2012. – P. 49–64.

Lauwerier T. What Education for What Development? Towards a Broader

and Consensual Vision by the OECD, UNESCO and the World Bank in the Context of SDGs? // Archive Ouverte UNIGE. – 2018. – URL: <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:109839> (дата обращения: 01.06.2022).

Lewin K.M. Access to Education in Sub-Saharan Africa: Patterns, Problems and Possibilities // Comparative Education. – 2009. – Vol. 25, N 2. – P. 162–163. – DOI: 10.1080/03050060902920518.

Mundy K., Verger A. The World Bank and the Global Governance of Education in a Changing World Order // The Handbook of Global Education Policy / Ed. by K. Mundy, A. Green, B. Lingard, A. Verger. – London : Wiley, 2015. – P. 335–356. – DOI: 10.1002/9781118468005.ch18.

Official List of SDG4 Indicators // UNESCO Institute of Statistics. – 2022. – URL: https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2020/09/SDG4_indicator_list.pdf (дата обращения: 01.06.2022).

Pavone V. From Intergovernmental to Global: UNESCO's Response to Globalization // The Review of International Organizations. – 2007. – Vol. 2, N 1. – P. 77–95.

Power C. The Power of Education: Education for all, development, globalisation and UNESCO. – New York : Springer, 2014. – 297 p. – DOI: 10.1007/978-981-287-221-0.

Riddell A., Niño-Zarazúa M. The Effectiveness of Foreign Aid to Education: What Can be Learned? // International Journal of Educational Development. – 2016. – Vol. 48, May. – P. 23–36. – DOI: 10.1016/j.ijedudev.2015.11.013.

Sayed Y., Moriarty K. SDG 4 and the 'Education Quality Turn': Prospects, Possibilities, and Problems // Grading Goal Four / Ed. by A. Wulff. – Leiden : Brill Sense, 2020. – P. 194–213.

Smith W.C. One Indicator to Rule Them All: How SDG 4.1.1 Dominates the Conversation and What It Means for the Most Marginalized // Annual Review of Comparative

and International Education 2018 / Ed. by A. Wiseman. – Bingley : Emerald Group Publishing Limited, 2019. – P. 27–34. – DOI: 10.1108/S1479-367920190000037002.

Smith W.C. An Exploration of SDG 4 Coverage in Voluntary National Reviews // Third International Handbook of Globalisation, Education and Policy Research / Ed. by J. Zajda. – Cham : Springer, 2021. – P. 961–980. – DOI: 10.1007/978-3-030-66003-1_55.

Sustainable Development Report 2022 / Sachs J., Lafortune G., Kroll C., Fuller G., Woelm F. From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond. – Cambridge : Cambridge University Press, 2022. – 494 p. – DOI: 10.1017/9781009210058.

UNESCO. Act now: Reduce the impact of COVID-19 on the cost of achieving SDG 4 // Global Education Monitoring Report Policy Paper. – 2020. – N. 42. – P. 1–5. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374163> (дата обращения: 01.06.2022).

United Nations. Millennium Development Goals Report 2015. – New York : United Nations Publishing, 2015. – 75 p. – URL: <https://www.un.org/millennium->

[goals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millennium-goals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (дата обращения: 01.06.2022).

Unterhalter E. Measuring Education for the Millennium Development Goals: Reflections on Targets, Indicators, and a Post-2015 Framework // Journal of Human Development and Capabilities. – 2014. – Vol. 15, N 2–3. – P. 176–187. – DOI: 10.1080/19452829.2014.880673.

Unterhalter E. The Many Meanings of Quality Education: Politics of Targets and Indicators in SDG 4 // Global Policy. – 2019. – Vol. 10, issue S1. – P. 39–51. – DOI: 10.1111/1758-5899.12591.

WCED Our Common Future. – Oxford : Oxford University Press, 1987. – 300 p. – URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (дата обращения: 01.06.2022).

Zapp M. The Authority of Science and the Legitimacy of International Organisations: OECD, UNESCO and World Bank in global education governance // Compare: A Journal of Comparative and International Education. – 2021. – Vol. 57, N 7. – P. 1022–1041.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.04

Sustainable Development Goal in Education: History of Creation, Issues of Implementation and Russian Case

Evgenii V. PUCHKOV

PhD Student, Doctoral School of Education; Analyst, Laboratory for Education Law, Institute of Education

National Research University Higher School of Economics, Potapovsky lane, 16, b. 10, Moscow, Russian Federation, 101000

E-mail: epuchkov@hse.ru

ORCID: 0000-0002-1355-4032

CITATION: Puchkov E.V. (2022). Sustainable Development Goal in Education: History of Creation, Issues of Implementation and Russian Case. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 64–87 (in Russian). DOI: 10.31249/kgt/2022.06.04

Received: 04.06.2022.

Revised: 20.09.2022.

ABSTRACT. *The Sustainable Development Goals (hereinafter referred to as the SDGs), recommended by the UN in 2015, are the cornerstone project within the international development policy until 2030. The SDGs are instruments for international cooperation and the development of joint national policies in various fields, including education. This article aims to analyze the process of formulation of education place in a more global concept of sustainable development, to study the main problems of the national implementation of the SDGs in the field of education, as well as to provide a brief analysis of the synergy between national goals and objectives of Russia's development in the field of education with the SDGs. The literature sources being analyzed, the process of conceptualization of educational policy in sustainable development is demonstrated as a field of struggle between competing views of the international organizations, that turned out to be the main actors in the formulation of inter-*

national educational policy. These disputes, coupled with the limited ability of developing countries to achieve the SDGs, have led to systemic problems in the subsequent implementation of the SDGs in the field of education. The presence of these problems, expressed in the literature, is confirmed by the analysis of the synergies of the development goals of the Russian national educational policy with the SDGs. At the same time, the indifference towards the SDGs in the field of education is also revealed on the part of the actors formulating and implementing the state educational policy, which manifests itself in ignoring a certain number of tasks within the SDGs. These aspects raise the question of real applicability of international goal-setting mechanisms within the framework of the SDGs in the field of education and the real feasibility.

KEYWORDS: *Sustainable Development Goals, the SDG 4, international education policy, goal-setting governance.*

References

- Biermann F., Kanie N., Kim R.E. (2017). Global Governance by Goal-Setting: the Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. Vol. 56, June, pp. 26–31. DOI: 10.1016/j.cosust.2017.01.010.
- Boeren E. (2019). Understanding Sustainable Development Goal (SDG) 4 on “Quality Education” from Micro, Meso and Macro Perspectives. *International Review of Education*. Vol. 65, no. 2, pp. 277–294. DOI: 10.1007/s11159-019-09772-7.
- Bürgi R., Tröhler D. (2018). Producing the ‘right kind of people’: The OECD education indicators in the 1960s. In: Lindblad S., Pettersson D., Popkewitz T.S. (eds). *Education by the Numbers and the Making of Society*. New York : Routledge, pp. 75–91. DOI: 10.4324/9781315100432-8.
- Borowy I. (2021). The Social Dimension of Sustainable Development at the UN: From Brundtland to the SDGs. In: Deeming C. (ed.). *The Struggle for Social Sustainability: Moral Conflicts in Global Social Policy*. Bristol : Policy Press, pp. 89–108. DOI: 10.1332/policypress/9781447356103.001.0001.
- Daudet Y., Singh K. (2001). The Right to Education: An Analysis of UNESCO’s Standard-Setting Instruments. Paris : UNESCO Publishing, 137 pp. Available at: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNESCO_RTE_Analysis_of_UNESCO’s_Standard_Setting_Instruments_2001_En.pdf, accessed 08.08.2022.
- Elder M., Bengtsson M., Akenji L. (2016). An Optimistic Analysis of the Means of Implementation for Sustainable Development Goals: Thinking About Goals as Means. *Sustainability*. Vol. 8, no. 9, pp. 962–978.
- Forestier O., Kim R.E. (2020). Cherry-picking the Sustainable Development Goals: Goal Prioritization by National Governments and Implications for Global governance. *Sustainable Development*. Vol. 28, no. 5, pp. 1269–1278. DOI: 10.1002/sd.2082.
- From Agenda 21 to Target 4.7: the Development of ESD (2018). Leicht A. [et al.] In: Leicht A., Heiss J, Jung Byun W. (eds.). *Issues and Trends in Education for Sustainable Development*. Paris : UNESCO Publishing, pp. 25–38. Available at: https://en.unesco.org/sites/default/files/issues_0.pdf, accessed 01.06.2022.
- Global Education Cooperation Mechanism (2016). Contribution to the 2022 High-Level Political Forum on Sustainable Development: “Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Available at: https://www.sdg4education2030.org/sites/default/files/2022-03/SDG4_Education_2030_Steering_Committee_contribution_to_2022_HLPF.pdf, accessed 01.06.2022.
- Haas P.M., Stevens C. (2017). Ideas, Beliefs, and Policy Linkages: Lessons from Food, Water and Energy Policies. In: Kanie N., Biermann F. (eds.). *Governing through goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, London : MIT Press, pp. 136–164. DOI: 10.7551/mitpress/9780262035620.001.0001.
- Heyneman S.P. (2003). The History and Problems in the Making of Education Policy at the World Bank 1960–2000. *International Journal of Educational Development*. Vol. 23, no. 3, pp. 315–337. DOI: 10.1016/S0738-0593(02)00053-6.
- Heyneman S.P. (2009). The Failure of Education for All as Political Strategy. *Prospects*. Vol. 39, no. 1, pp. 5–10. DOI: 10.1007/s11125-009-9107-0.
- Heyneman S.P. (2012). When Models Become Monopolies: The Making of Education Policy at the World Bank. In: C.S. Collins, A.W. Wiseman (eds.). *Education Strategy in the Developing World:*

Revising the World Bank's education policy. Bingley : Emerald Group Publishing Limited, pp. 43–62. DOI: 10.1108/S1479-3679(2012)0000016007.

Horn P., Grugel J. (2018). The SDGs in Middle-Income Countries: Setting or Serving Domestic Development Agendas? Evidence from Ecuador. *World Development*. Vol. 109, September, pp. 73–84.

Hulme D. (2010). Lessons from the Making of the MDGs: Human Development Meets Results-based Management in an Unfair World. *IDS Bulletin*. Vol. 41, no. 1, pp. 15–25. DOI: 10.1111/j.1759-5436.2010.00099.x.

Kim R.E. (2016). The Nexus Between International Law and the Sustainable Development Goals. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. Vol. 25, no. 1, pp. 15–26. DOI: 10.1111/reel.12148.

King K. (2017). Lost in translation? The Challenge of Translating the Global Education Goal and Targets into Global Indicators. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*. Vol. 47, no. 6, pp. 801–817. DOI: 10.1080/03057925.2017.1339263.

Klees S.J. (2012). World Bank and Education: Ideological Premises and Ideological Conclusions. In: S.J. Klees, J. Samoff, N.P. Stromquist (eds.). *The World Bank and Education*. Leiden : Brill Sense, pp. 49–64.

Kolmar O., Sakharov A. (2019). Prospects of Implementation of the UN SDG in Russia. *International Organisations Research Journal*. Vol. 14, no. 1, pp. 189–206 (in Russian). DOI: 10.17323/19967845-2019-01-11.

Lauwerier T. (2018). What Education for What Development? Towards a Broader and Consensual Vision by the OECD, UNESCO and the World Bank in the Context of SDGs? *Archive Ouverte UNIGE*. Available at: <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:109839>, accessed 01.06.2022.

Lewin K.M. (2009). Access to Education in Sub-Saharan Africa: Patterns, Problems and Possibilities. *Comparative Education*. Vol. 25, no. 2, pp. 162–163. DOI: 10.1080/03050060902920518.

Mundy K., Verger A. (2015). The World Bank and the Global Governance of Education in a Changing World Order. In: K. Mundy, A. Green, B. Lingard, A. Verger (eds.). *The Handbook of Global Education Policy*. London : Wiley, pp. 335–356. DOI: 10.1002/9781118468005.ch18.

Official List of SDG4 Indicators (2022). UNESCO Institute of Statistics. Available at: https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2020/09/SDG4_indicator_list.pdf, accessed 01.06.2022.

Pavone V. (2007). From Intergovernmental to Global: UNESCO's Response to Globalization. *The Review of International Organizations*. Vol. 2, no. 1, pp. 77–95.

Power C. (2014). *The Power of Education: Education for all, development, globalisation and UNESCO*. New York : Springer, 297 pp. DOI: 10.1007/978-981-287-221-0.

Puchkov E. (2022). Development is Steady, Reports Are Evasive. Analysis of the content of Voluntary National Review of Russian Federation. *Educational Policy*. No. 2 (90), pp. 28–34 (in Russian). DOI: 10.22394/2078-838X-2022-2-28-34.

Riddell A., Niño-Zarazúa M. (2016). The Effectiveness of Foreign Aid to Education: What Can be Learned? *International Journal of Educational Development*. Vol. 48, May, pp. 23–36. DOI: 10.1016/j.ijedudev.2015.11.013.

Sayed Y., Moriarty K. (2020). SDG 4 and the 'Education Quality Turn': Prospects, Possibilities, and Problems. In: A. Wulff (ed.). *Grading Goal Four*. Leiden : Brill Sense, pp. 194–213.

Smith W.C. (2019). One Indicator to Rule Them All: How SDG 4.1.1 Dominates the Conversation and What It Means for the Most Marginalized. *Annual Review of*

Comparative and International Education 2018 (ed. Wiseman A.), Bingley : Emerald Group Publishing Limited, pp. 27–34. DOI: 10.1108/S1479-367920190000037002.

Smith W.C. (2021). An Exploration of SDG 4 Coverage in Voluntary National Reviews. In: J. Zajda (ed.). *Third International Handbook of Globalisation, Education and Policy Research*. Cham : Springer, pp. 961–980. DOI: 10.1007/978-3-030-66003-1_55.

Sustainable Development Report 2022 (2022). Sachs J., Lafortune G., Kroll C., Fuller G., Woelm F. From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond. Cambridge : Cambridge University Press, 494 pp. DOI: 10.1017/9781009210058.

UNESCO (2020). Act now: Reduce the impact of COVID-19 on the cost of achieving SDG 4. *Global Education Monitoring Report Policy Paper*. No. 42, pp. 1–5. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf00000374163>, accessed 01.06.2022.

United Nations (2015). *Millennium Development Goals Report 2015*. New York : United Nations Publishing. Available at: [https://www.un.org/millennium-goals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millennium-goals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf), accessed 01.06.2022.

Unterhalter E. (2014). Measuring Education for the Millennium Development Goals: Reflections on Targets, Indicators, and a Post-2015 Framework. *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 15, no. 2–3, pp. 176–187. DOI: 10.1080/19452829.2014.880673.

Unterhalter E. (2019). The Many Meanings of Quality Education: Politics of Targets and Indicators in SDG 4. *Global Policy*. Vol. 10, issue S1, pp. 39–51. DOI: 10.1111/1758-5899.12591.

Ursul A., Ursul T. (2016). The Key Role of Education in Achieving Sustainable Development Goals. *Sociodynamics*. No. 4, pp. 1–18 (in Russian). DOI: 10.7256/2409-7144.2016.4.18218.

WCED (1987). *Our Common Future*. Oxford : Oxford University Press. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, accessed 01.06.2022.

Zapp M. (2021). The Authority of Science and the Legitimacy of International Organisations: OECD, UNESCO and World Bank in global education governance. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*. Vol. 57, no. 7, pp. 1022–1041.