

# Национальные стратегии устойчивого развития: сравнительный анализ<sup>1</sup>

**В.М. КОМАРОВ**, кандидат экономических наук

E-mail: komarov-vm@ranepa.ru ORCID: 0000-0003-4503-7811

**А.А. ВОЛОШИНСКАЯ**. E-mail: voloshinskaya-aa@ranepa.ru

ORCID: 0000-0002-1991-413

Центр стратегий регионального развития Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, Москва

**Аннотация.** Цель работы – комплексный анализ национальных стратегий устойчивого развития (НСУР) 20 стран и выявление их общих характеристик и лучших практик. Определены ключевые типы НСУР: презентационная, навигационная, классическая и детализированная. Показано, что лучшие мировые практики имеют выраженную ценностную и эмоциональную окраску. Установлено, что для их успешной реализации ключевое значение имеет наличие комплекса отраслевых стратегий, планов второго и последующих уровней вложенности, детализирующих цели НСУР. НСУР институализируют переход от редуционистского подхода, сводящего сложные процессы к росту экономических показателей, к широкому видению долгосрочного развития, ориентирующемуся на подлинное человеческое благополучие. Данные характеристики отсутствуют у типичных стратегий социально-экономического развития российских регионов и муниципальных образований, что ставит вопрос о пересмотре подходов к стратегированию на этих уровнях: необходим отказ от традиционных преимущественно экономических стратегий и переход к интегральным стратегиям устойчивого развития «Повестки дня XXI века».

**Ключевые слова:** устойчивое развитие; национальная стратегия устойчивого развития; НСУР; цели устойчивого развития; ЦУР; сравнительный анализ; лучшие мировые практики; стратегическое планирование; методология разработки стратегий

Во многих странах мира стратегии устойчивого развития выступают ключевыми высокоуровневыми стратегическими документами, включающими все актуальные вопросы долгосрочной повестки. В то же время не существует прямой взаимосвязи между качеством национальных стратегий устойчивого развития (НСУР) как стратегических документов и реальными достигнутыми результатами, что объясняется широким рядом причин. К ним относятся: недостаточная эффективность институтов, создающих систему стимулов для реализации стратегии; наличие

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

противодействующих групп лоббирования [Полтерович, 2008]; противостояние между доминирующей идеологией чиновников, отвечающих за реализацию стратегии, и заложенных в НСУР экономических положений [Полтерович, 2017]; «эффект колеи» – зависимость от траектории предшествующего развития [Аузан, 2015]; социокультурные факторы в экономике, препятствующие реализации намеченных целей [Аузан, 2020] и т.д.

В России реализации НСУР, в первую очередь, препятствует неэффективная система государственного управления [Белановский и др., 2016. С. 31, 37]: противодействие групп влияния, инертность госаппарата, отсутствие должной координации федеральных министерств, короткий горизонт планирования ведомств исполнительной власти, ограниченный потенциал ручного управления, отсутствие реального участия в разработке стратегии представителей министерств, отвечающих за ее реализацию, низкая эффективность институтов общественного участия и каналов обратной связи, наличие идейных разногласий между авторами разделов и ответственных за их реализацию представителей Правительства РФ и т.д.

Таким образом, НСУР является только отдельным элементом общей системы управления национальным развитием, эффективность которого зависит от специфических условий каждой из стран. Тем не менее ее разработка может запустить необходимые процессы институциональных преобразований: структурировать систему стратегического планирования вокруг ценностей и подходов устойчивого развития, консолидировать общество и наладить межведомственное взаимодействие, донести до лиц, принимающих решения, лучшие практики как в сфере устойчивого развития, так и государственного управления в целом.

Всплеск активности по разработке НСУР пришелся на начало 2000-х годов после проведения «саммита тысячелетия» ООН и принятия Стратегии устойчивого развития Европейского союза<sup>2</sup>. В 2006 г. выход в свет ее обновленной версии<sup>3</sup> придал

---

<sup>2</sup> European Commission. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission proposal to the Gothenburg European Council). 2001

<sup>3</sup> European Council. Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS). DOC10917/06. 2006

новый импульс разработке НСУР европейских стран, особенно в новых государствах – членах ЕС.

В сентябре 2015 г. 193 странами – членами ООН на Саммите Генеральной Ассамблеи ООН были приняты 17 Целей устойчивого развития (далее – ЦУР), зафиксированных в документе «Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». К числу ЦУР относятся (в скобках указан номер цели): ликвидация нищеты (1); ликвидация голода (2); хорошее здоровье и благополучие (3); качественное образование (4); гендерное равенство (5); чистая вода и санитария (6); недорогостоящая и чистая энергия (7); достойная работа и экономический рост (8); индустриализация, инновации и инфраструктура (9); уменьшение неравенства (10); устойчивые города и населенные пункты (11); ответственное потребление и производство (12); борьба с изменением климата (13); сохранение морских экосистем (14); сохранение экосистем суши (15); мир, правосудие и эффективные институты (16); партнёрство в интересах устойчивого развития (17)<sup>4</sup>.

На сегодня практически у всех стран ЕС есть либо действующая НСУР, либо план действий по достижению Целей устойчивого развития<sup>5</sup>. Большинство стран мира включили ЦУР в свои отраслевые стратегии или разработали отдельные программы для их воплощения в жизнь.

Так, 159 стран из официально признанных 195 государств мира уже направили в ООН добровольные национальные обзоры о реализации «Повестки дня XXI века» и ЦУР<sup>6</sup>. Похожая ситуация наблюдается на региональном и муниципальном уровнях. ЦУР отражены в стратегиях многих ведущих городов мира, например, Нью-Йорка<sup>7</sup> и Берлина<sup>8</sup>.

Вместе с тем, как указано в отчете ООН, при сохранении существующих тенденций в области долгосрочного развития

---

<sup>4</sup> См. подробнее: ООН. Повестка дня в области устойчивого развития (URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>)

<sup>5</sup> European Union. Europe's Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward. Policy Department, Directorate-General for External Policies. 2019

<sup>6</sup> United Nations. Handbook for Preparation of Voluntary National Reviews. UN Department of Economic and Social Affairs. 2020

<sup>7</sup> The City of New York. OneNYC: The Plan for a Strong and Just City. 252 p. 2015

<sup>8</sup> Senate of Berlin. Berlin Strategy Urban Development Concept Berlin 2030. 78 p. 2015

к 2030-му году ЦУР не будут достигнуты в полном объеме<sup>9</sup>. В этой связи актуальной задачей является выявление и анализ современных практик разработки НСУР с целью их дальнейшего тиражирования, в том числе в странах, не имеющих утвержденных НСУР (например, в России) или не включивших ЦУР в национальные системы стратегического планирования.

Цель настоящего исследования состоит в выявлении ключевых характеристик национальных стратегий устойчивого развития 20 стран, разработанных к настоящему времени.

Названия практически всех отобранных для анализа стратегий содержат словосочетания «национальная стратегия» и «устойчивое развитие». В стратегиях Ирландии, Греции, Словении и Сингапура термин «устойчивое развитие» не отражен в названии, но присутствует в видении и приоритетах, поэтому они также были включены в анализ. Иногда в название добавляется аналог слогана, разъясняющего суть стратегии, например, «Обеспечение будущего» в стратегии Великобритании<sup>10</sup> или «Наш дом, наша природа, наше будущее» в стратегии Сингапура<sup>11</sup>.

В итоговый список вошли стратегии следующих стран: Австрии<sup>12</sup>, Бельгии<sup>13</sup>, Великобритании<sup>14</sup>, Венгрии<sup>15</sup>, Германии<sup>16</sup>, Греции<sup>17</sup>, Египта<sup>18</sup>, Ирландии<sup>19</sup>, Испании<sup>20</sup>, Канады<sup>21</sup>, Латвии<sup>22</sup>,

---

<sup>9</sup> United Nations. The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development: Global Sustainable Development Report 2019.

<sup>10</sup> Government of the United Kingdom. (2005). Securing the Future – Delivering UK Sustainable Development Strategy.

<sup>11</sup> Government of Singapore (2015). Our Home. Our Environment. Our Future. Sustainable Singapore Blueprint.

<sup>12</sup> Government of Austria (2010). ÖSTRAT – Strategy for Sustainable Development of the Federal Government and Federal Provinces.

<sup>13</sup> Government of Belgium (2013). Federal Sustainable Development Strategy towards 2050.

<sup>14</sup> Government of the United Kingdom (2005). Securing the Future – Delivering UK Sustainable Development Strategy.

<sup>15</sup> Hungary National Assembly (2013). National Framework Strategy on Sustainable Development (NFSSD) for 2012–2024.

<sup>16</sup> Federal Government of Germany (2018). German Sustainable Development Strategy 2016 (update 2018).

<sup>17</sup> Government of Greece (2018). National Strategy for Sustainable and Fair Growth 2030.

<sup>18</sup> Egypt Ministry of Planning, Monitoring and Administrative Reform (2016). Sustainable Development Strategy (SDS): Egypt Vision 2030.

<sup>19</sup> Government of Ireland (2018). Project Ireland 2040 National Planning Framework.

<sup>20</sup> Council of Ministers of Spain (2007). Spanish Sustainable Development Strategy.

<sup>21</sup> Government of Canada (2019). A Federal Sustainable Development Strategy for Canada 2019 to 2022.

<sup>22</sup> Saeima of the Republic of Latvia (2010). Sustainable Development Strategy of Latvia until 2030.

Литвы<sup>23</sup>, Норвегии<sup>24</sup>, Румынии<sup>25</sup>, Сингапура<sup>26</sup>, Словении<sup>27</sup>, Финляндии<sup>28</sup>, Франции<sup>29</sup>, Швейцарии<sup>30</sup> и Швеции<sup>31</sup>.

Методологические подходы включали анализ как структурно-содержательных характеристик НСУР, так и процесса их разработки и заложенных в них долгосрочных ценностей, видения и понимания прогрессивности развития.

### **Обзор теоретических подходов к анализу национальных стратегий устойчивого развития**

Работы, посвященные исследованию НСУР, в зависимости от предмета анализа, можно условно разделить на две группы:

- исследования механизмов достижения ЦУР;
- исследование непосредственно текстов стратегий.

Исследования *первой группы отвечают на вопрос о том, как планируется обеспечить достижение ЦУР* – с помощью каких политик, инструментов и механизмов. Соответственно, НСУР рассматриваются как один из элементов системы достижения ЦУР (наряду с другими программами и планами, институтами развития и т.д.). Как правило, анализируется только факт наличия НСУР, а вопрос о взаимосвязи качества национальной стратегии и прогресса в достижении целей устойчивого развития выносится за рамки исследований.

Так, механизмы реализации ЦУР в глобальном масштабе подробно изучены в исследовании Ассоциации городов и местных правительств<sup>32</sup>, отмечается факт наличия стратегий устойчивого развития у 200 стран и 140 мегаполисов мира, включая

---

<sup>23</sup> Government of Lithuania (2011). National Strategy for Sustainable Development.

<sup>24</sup> Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2007). Norway's Strategy for Sustainable Development. Published as part of the National Budget 2008.

<sup>25</sup> Government of Romania (2018). Romania's Sustainable Development Strategy 2030.

<sup>26</sup> Government of Singapore (2015). Our Home. Our Environment. Our Future. Sustainable Singapore Blueprint.

<sup>27</sup> Government of Slovenia (2017). Slovenia's Development Strategy 2030.

<sup>28</sup> Government of Finland (2006). National Strategy for Sustainable Development (Towards Sustainable Choices. A Nationally and Globally Sustainable Finland).

<sup>29</sup> Government of France (2015). The National Strategy for Ecological Transition towards Sustainable Development 2015–2020.

<sup>30</sup> Swiss Federal Council (2016). Sustainable Development Strategy 2016–2019.

<sup>31</sup> Government of Sweden (2015). A Swedish Strategy for Sustainable Development – Economic, Social and Environmental.

<sup>32</sup> United Cities and Local Governments (2019) The Localization of the Global Agendas: How Local Action is Transforming Territories and Communities. Fifth Global Report on Decentralization and Local Democracy.

национальный и отраслевой уровни. Тексты стратегий детально не изучаются, НСУР рассматриваются в качестве одного из инструментов реализации ЦУР.

В одной из работ [Swanson, Pintér, 2004] проведен анализ подходов для достижения ЦУР: в выборку включено 19 стран, внимание уделяется процессу разработки и механизму реализации НСУР, а не их содержанию. В работе Ланьшиной с соавторами [Ланьшина и др., 2019] показано, как проблематика устойчивого развития отражена в стратегиях стран, лидирующих с точки зрения внедрения ЦУР. В исследовании [Gubaidullina et al., 2018] описаны политики устойчивого развития стран Европы и ряда развивающихся государств, дан анализ особенностей НСУР каждой из них.

Ряд работ посвящен рассмотрению механизмов реализации ЦУР в Европе. В исследовании Европейской сети устойчивого развития<sup>33</sup> изучается достижение ЦУР в 32 странах Европы. В частности, рассматриваются наличие у стран НСУР и отражение в них целей развития, изучаются механизмы реализации НСУР, в том числе горизонтальная и вертикальная интеграция; интеграция национальной и европейской политики в области устойчивого развития. Тексты стратегий не анализируются.

В аналогичном ключе изучается механизм реализации ЦУР в 28 странах Евросоюза<sup>34</sup>: одним из критериев достижения прогресса является наличие НСУР и планов, отражающих ЦУР. В одном из докладов ООН<sup>35</sup> подробно изучены национальные системы стратегического планирования девяти стран, включая наличие НСУР. В исследовании [Игнатов et al., 2019] проанализированы механизмы внедрения ЦУР в национальных стратегиях у ведущих стран – доноров международной помощи.

Исследования *второй группы предполагают анализ НСУР как стратегических документов*, в том числе поэлементный анализ текстов стратегий. ОЭСР проанализировала НСУР 30 стран по восьми критериям, среди которых отражение

---

<sup>33</sup> European Sustainable Development Network (2019). The Implementation of the 2030 Agenda and SDGs at the National Level in Europe – Taking Stock of Governance Mechanisms.

<sup>34</sup> European Union (2019). Europe's Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward. Policy Department, Directorate-General for External Policies.

<sup>35</sup> United Nations Development Programme (2016). Integrated Planning & Sustainable Development: Challenges and Opportunities. Synthesis Report.

основных направлений устойчивого развития, наличие аналитического блока и альтернативных сценариев развития, участие ключевых стейкхолдеров<sup>36</sup>. В работе ООН выполнена поэлементная оценка ряда стратегий стран Средиземноморского региона: НСУР, национальных планов и программ охраны окружающей среды<sup>37</sup>.

Таким образом, в большинстве зарубежных работ национальные стратегии рассматриваются в качестве одного из механизмов достижения целей устойчивого развития. Текст НСУР изучается преимущественно с точки зрения полноты отражения целей и процессов реализации стратегий, или вообще не исследуется.

## Методология сравнительного анализа

Методологические подходы к проведению сравнительного анализа представлены в таблице.

**Методологические подходы к анализу НСУР**

Вид анализа	Ключевые параметры для анализа
Структурно-содержательный	1. Формальные критерии (объем, структура, принявший орган, оформление и т.д.) 2. Структура и основные содержательные блоки 3. Индикаторы для измерения прогресса при реализации НСУР
Ценностный	4. Видение (целевое состояние) 5. Приоритеты
Процессный	6. Процесс разработки 7. Органы, ответственные за разработку 8. Механизм реализации

**Источник:** разработано авторами.

Структурно-содержательный анализ предполагал выявление схожих параметров НСУР с точки зрения формальных признаков, содержания основных разделов и ключевых индикаторов. В рамках ценностного анализа обобщались ключевые ценности и концептуальные решения, заложенные в НСУР. Процессный анализ сконцентрирован на исследовании лучших практик организации процессов разработки НСУР.

<sup>36</sup> OECD (2006). Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries. OECD. Sustainable Development Studies

<sup>37</sup> United Nations Environment Programme (2005). Review and Assessment of National Strategies for Sustainable Development in the Mediterranean Region.

## Результаты и их обсуждение

### *Структурно-содержательный анализ*

*Формальные критерии.* В зависимости от числа страниц и глубины проработки элементов можно выделить следующие типы стратегий.

«Презентационная» – краткая стратегия, которая может быть оформлена в виде буклета и призвана представить общее видение долгосрочного развития и создать имидж власти как проводника ценностей и идеологии устойчивого развития (НСУР Бельгии, Швеции).

«Навигационная» – стратегия, объемом около 40–60 страниц, включающая видение, цели и задачи, основные направления, ссылки на планы, программы и мероприятия, механизм реализации. Навигационная стратегия как документ верхнего уровня содержит общие векторы долгосрочного развития, но не включает конкретные детали, которые расшифровываются в стратегиях более низкого уровня и планах мероприятий (НСУР Германии, Египта, Норвегии, Словении, Франции).

«Классическая» – стратегия универсального формата объемом около 100 страниц и имеющая типовую структуру (вступительное слово, анализ ситуации, видение, цели, приоритеты, механизм реализации, индикаторы). Приоритеты, цели и индикаторы раскрываются в отраслевых или территориальных стратегиях. Может включать расчеты, научные данные и обоснования выбранных решений (НСУР Великобритании, Венгрии, Греции, Испании, Канады, Латвии, Литвы, Румынии, Финляндии, Швейцарии).

«Детализированная» (расширенная) – стратегия объемом более 200 страниц, содержащая подробные дорожные карты по каждому из направлений; часто применяется на уровне мегаполисов<sup>38</sup>, на страновом уровне – достаточно редко (НСУР Ирландии).

*Структура и основные блоки.* В большинстве случаев НСУР имеет древовидную (вложенную) структуру и состоит из разделов, которые могут детализироваться в специализированных отраслевых стратегиях второго и последующих уровней. Фактически НСУР аналогична фракталу: раздел по экологии НСУР может раскрываться в подразделах «Устойчивый город», «Повышение энергоэффективности» и т.д. В свою очередь, подраздел

<sup>38</sup> The City of New York (2015). OneNYC: The Plan for a Strong and Just City. 252 p.



«Устойчивый город» может раскрываться в отдельной стратегии «Устойчивого города» и ее приоритетных направлениях (например, «сокращение генерации отходов»).

Основные блоки НСУР соответствуют трем направлениям устойчивого развития: экологическому, социальному и экономическому, реже – всем 17 ЦУР (НСУР Германии). Акцент может быть сделан на круговой экономике, зеленых технологиях и зеленом экономическом росте (НСУР Канады), изменении потребительских привычек населения, структуре производства и потребления (НСУР Великобритании) или на здоровом образе жизни (НСУР Финляндии).

Типичное содержание НСУР включает следующие части:

- вводную или аналитическую (публичное обязательство власти, история разработки, анализ ситуации и SWOT-анализ);
- концептуальную (видение или миссия, цели и задачи);
- основную (главные направления и приоритеты, индикаторы, пространственный блок и привязка к местности);
- механизм реализации (вертикальная и горизонтальная интеграция, финансирование, мониторинг и контроль, индикаторы, общественное участие);
- приложения (оценка регулирующего воздействия, список ответственных, перечень ключевых мер или дорожных карт и др.).

Выделяется отчетливый тренд на повышение удобства восприятия стратегий обществом и бизнесом: стратегии отличаются качественной визуализацией (цветное оформление, инфографика, фотографии, схемы), представляя собой научно-популярные документы, доступные для широкого круга заинтересованных лиц. Сочетание обосновывающих материалов, картографических данных и эмоционального воздействия на аудиторию отличает зарубежные НСУР от многих стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований России, составленных формально и наукообразно.

*Индикаторы.* Большинство НСУР содержат показатели, измеряющие прогресс в области устойчивого развития. Отсутствовать они могут лишь в двух случаях: если это «презентационный» тип стратегии (НСУР Бельгии) или если идет ссылка на уже существующие регулярно отслеживаемые индикаторы (НСУР Швейцарии-2016, система индикаторов MONET-2030).

Большинство НСУР содержат от 20 до 70 индикаторов, сгруппированных по разделам.

Индикаторы отражают три традиционных направления устойчивого развития (экология, экономика и социальная сфера), делая акцент на специфических национальных приоритетах в рамках каждого из направлений (например: состояние жилого фонда (НСУР Великобритании), гендерное равенство (НСУР Швеции) или показатели деятельности «зеленого» правительства (НСУР Канады)).

При этом рост экономических показателей (объемов ВВП, промышленного производства, инвестиций) не отождествляется с социально-экономическим прогрессом, как это традиционно происходит в России («удвоение ВВП»). Зарубежные НСУР исходят из современного понимания прогресса и включают индикаторы, характеризующие качество жизни, уровень неравенства или биоразнообразия и другие альтернативные валовому внутреннему продукту интегральные индикаторы, характеризующие прогрессивность развития [Costanza et al., 2014; Stiglitz et al., 2009].

### ***Ценностный анализ***

*Видение и миссия.* Ключевое место в НСУР занимает видение – описание целевого состояния, к которому должна двигаться страна: оно выделяется в специальный раздел, расположенный в преамбуле. Видение имеет ярко выраженную ценностную и эмоциональную окраску, фиксируя консолидированное понимание обществом прогрессивного (наиболее предпочтительного) пути развития.

Концептуально видение строится на базе следующих смысловых блоков: учет принципов устойчивого развития ООН, национальная специфика и призыв к совместной реализации стратегии. Фактически оно отражает ценности демократии, социальной ответственности перед будущими поколениями, а также идеологический выбор общества в пользу устойчивого развития как парадигмы будущего [Бобылев, 2017].

*Ключевые приоритеты.* На основе концептуального видения в стратегиях фиксируются ключевые приоритеты, которые могут отличаться в зависимости от национальной специфики. Ключевыми приоритетами называются «зеленый рост» и развитие «зеленых» технологий, устойчивое производство и потребление (НСУР

Канады, Финляндии, Норвегии, Испании), повышение эффективности государственного управления (НСУР Великобритании, Швейцарии, Швеции), глобальная конкурентоспособность (НСУР Швеции, Словении), новые модели социального развития, в том числе инклюзивная и социальная экономики (НСУР Франции, Словении) и др.

В целом современные подходы к национальному развитию, заложенные в НСУР, в значительной степени ориентированы на человека (человеко-ориентированный подход, *people-centered*) и рост возможностей для самореализации личности [Sen, 1999], а не на достижение количественных экономических показателей. Социальная (достижение «подлинного человеческого благополучия», социальной справедливости) и экологическая (сохранение биоразнообразия, качественная окружающая среда) повестки рассматриваются сквозь призму качества человеческой жизни, которая выступает главной ценностью [Kubiszewski et al., 2013; Комаров, 2015].

### *Процессный анализ*

*Процесс разработки.* При подготовке НСУР особое внимание уделяется организации процесса разработки стратегии: открытая и демократичная разработка позволяет обеспечить вовлеченность общества и консолидировать его вокруг ценностей устойчивого развития.

Процесс разработки НСУР разделен на несколько этапов. На первом из них определяются или создаются органы, ответственные за разработку НСУР (например, межведомственная рабочая группа по устойчивому развитию), создается специализированная страница в Интернете. На втором – организуются публичные консультации, опросы населения, конференции, проект стратегии вывешивается в открытом доступе. На третьем этапе продолжается публичное обсуждение проекта, которое завершается утверждением стратегии как документа общего консенсуса.

В процесс разработки НСУР вовлекаются представители предприятий, профсоюзов, некоммерческих организаций, академических кругов, гражданского общества. Ряд стран целенаправленно привлекает ведущих ученых (Венгрия). Помимо интернет-опросов, стратегических сессий и публичных

конференций (Германия, Испания), тематических семинаров (Финляндия), национальных и региональных форумов (Латвия) и пр. могут использоваться и другие формы публичного обсуждения: проведение публичных дебатов, сбор рационализаторских предложений от граждан, обеспечение возможности онлайн-редактирования. Так, в Канаде населению была предоставлена возможность оставлять комментарии в интерактивной электронной стратегии.

Процесс разработки, обсуждения и согласования НСУР может длиться несколько лет, но и утвержденная стратегия продолжает определять действия властей на многие годы вперед. Это отличает зарубежные практики от российских, когда стратегии зачастую разрабатываются в срочном порядке, чтобы выполнить положения нормативно-правовой базы или вышестоящие поручения, а после утверждения теряют актуальность и «угасают» в течение нескольких лет [Белановский и др., 2016. С. 60].

*Ответственные органы.* Как правило, для разработки НСУР создается рабочая группа при правительстве, куда входят представители министерств и ведомств, регионов. В функции рабочей группы входит организация совещаний, конференций и других публичных мероприятий, направленных на обсуждение проекта стратегии (НСУР Австрии, Бельгии, Великобритании, Испании, Канады, Румынии, Словении, Финляндии, Швейцарии). Такой подход подчеркивает межведомственный и междисциплинарный характер вопросов устойчивого развития и необходимость реализации проектного подхода к разработке НСУР.

*Механизм реализации.* Механизм реализации НСУР обычно включает финансирование, организационную структуру (ответственные органы и их полномочия), программу мероприятий (дорожную карту), оценку регулирующего воздействия, системному мониторингу и контролю, публичную отчетность. Предусматриваются механизмы горизонтальной (межведомственное взаимодействие) и вертикальной (реализация на региональном и местном уровнях) интеграции (НСУР Венгрии, Германии, Канады, Финляндии, Швейцарии, Швеции). Правительство может продвигать идеи устойчивости на собственном примере, например, устанавливая зеленые стандарты на госзакупки или обеспечивая энергоэффективность правительственных зданий и принимая ряд аналогичных мер.

### **Заключение: выводы для экономической политики**

Таким образом, можно сделать вывод о сложившихся де-факто международных стандартах разработки НСУР, включающих:

- длительный процесс разработки и согласования НСУР, где обязательно присутствует взаимодействие власти, бизнеса и общественности;

- четкую и понятную структуру стратегического документа, которая отражает и детализирует долгосрочное национальное видение, названия разделов фактически фиксируют приоритетные направления стратегии;

- явное упоминание о ценностных предпочтениях, связанных с реализацией идеологии устойчивого развития (развитие без ущерба для будущих поколений);

- холистический (интегральный) подход: развитие одной из сфер, например, экономической, за счет деградации других – социальной или экологической – не может считаться устойчивым развитием, также не может считаться устойчивым развитием достижение прогресса в одной или нескольких ЦУР из 17, при деградации других ЦУР, например, достижение цели по экономическому росту при одновременном увеличении социального неравенства;

- наличие элементов, которые делают стратегию более адресной, понятной для широких кругов общества и бизнеса, а также встраивают ее в национальную систему стратегического планирования – таких как видение, приоритеты развития, описание процесса разработки стратегии с акцентом на вовлечение общественности, ссылки на стратегические документы второго уровня (отраслевые стратегии, планы и программы развития), ссылки на индикаторы, упоминание научных концепций или результатов опросов населения в качестве доказательной базы для разработки;

- акцент на идеях устойчивого развития, включая заботу о подлинном благополучии человека, охрану окружающей среды, сохранение культурных ценностей, развитие городской среды «человеческого масштаба» и т.д., при этом правительство реализует указанные в НСУР идеи устойчивого развития на собственном примере;

– качественное оформление, представление НСУР в отдельном разделе веб-сайта правительства, наличие полной и краткой версий документа, текстовое описание основных положений стратегии на веб-странице.

На базе сложившихся международных стандартов и лучших мировых практик, а также проведенного анализа НСУР стран мира предложены следующие рекомендации, которые актуальны и для России:

– необходим качественно организованный публичный и неспешный процесс разработки НСУР, цель которого не формально утвердить документы, а продвинуть ценности устойчивого развития в обществе и консолидировать общество вокруг общих целей развития;

– процесс разработки НСУР должен быть максимально публичным, с участием как представителей академических кругов и экспертного сообщества, так и широких слоев общественности и бизнеса, включая представителей бизнес-ассоциаций; при разработке НСУР необходим анализ опыта реализации предыдущих НСУР;

– стратегия как публичный и адресный документ, призванный выражать мнение избирателей, должна иметь ценностную и эмоциональную окраску, обращаться напрямую к гражданскому обществу и содержать понятное и разделяемое гражданским обществом видение долгосрочного развития;

– стратегия должна опираться на научно-обоснованную методологическую базу, включающую лучшие международные практики и стандарты разработки НСУР, рекомендации международных организаций и научные подходы к пониманию прогресса;

– стратегия должна быть качественно оформлена с применением иллюстраций, диаграмм и инфографики, иметь четкую структуру, краткую и полную версию; она должна иметь представление в сети Интернет в специальном разделе, посвященном стратегическому планированию;

– правительство должно на практике подавать пример реализации идей устойчивого развития, например, через «зеленые закупки», повышение энергоэффективности собственных зданий, переводение государственных услуг в электронный формат, внедрение «цифрового правительства»;

– необходимо предусмотреть в стратегии механизмы горизонтальной и вертикальной интеграции, четче прописывать механизм реализации стратегии на региональном и местном уровнях;

– важно внедрение механизма отслеживания промежуточных результатов НСУР и коррекции хода реализации стратегии в интересах бенефициаров;

– первичное значение имеет не столько разработка НСУР в виде единого документа, сколько наличие комплекса отраслевых стратегий, планов второго и последующих уровней вложенности, детализирующих и «приземляющих» цели НСУР как стратегии верхнего уровня.

Стратегии подразумевают изменение ценностной парадигмы: переход от материалистического и редуционистского подхода, сводящего сложные общественные процессы к росту экономических показателей, к интегральному, холистическому и цивилизационному видению долгосрочного развития, не сводимому к уровню доходов, а ориентирующемуся на подлинное человеческое и общественное благополучие (включая создание качественной, комфортной городской окружающей среды).

В то же время НСУР как стратегический документ, даже если он разработан на самом высоком уровне, еще не является гарантией достижения заявленных целей. Для этого необходим комплекс дополнительных институциональных факторов и условий для преодоления «эффекта колес» и повышения степени реализации стратегий [Полтерович, 2008, 2017; Аузан, 2020; Белановский и др., 2016].

Отмеченные методологические подходы актуальны для России с двух точек зрения. Во-первых, в аспекте смены парадигмы подготовки отечественных стратегий: перехода от экономических стратегий к стратегиям устойчивости, от первичности достижения количественных показателей к оценке качества развития [Белановский и др., 2016]. Во-вторых, с точки зрения разработки методологии и последующей подготовки стратегии устойчивого развития Российской Федерации, фиксирующей ценностный и цивилизационный национальный выбор [Бобылев, Соловьева, 2016; Данилов-Данильян, Рейф, 2016].

## Литература/References

Аузан А. А. «Эффект колеи». Проблема зависимости от траектории предшествующего развития – эволюция гипотез // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2015. № 1. С. 3–17.

Auzan, A.A. “E’ffekt kolei”. (2015). Path dependence problem: the evolution of approaches. *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Seriya 6: E’konomika. No. 1. Pp. 3–17. (In Russ.).

Аузан А. А., Бахтигараева А. И. и др. Социокультурные факторы в экономике: пройденные рубежи и актуальная повестка // Вопросы экономики. 2020. № 7. С. 75–91.

Auzan, A.A., Baxtigaraeva, A.I. et al. (2020). Sociocultural factors in economics: milestones and perspectives. *Voprosy` e`konomiki*. No. 7. Pp. 75–91. (In Russ.).

Белановский С. А., Дмитриев М. Э., Комаров В. М., Комин М. О., Коцюбинский В. А., Никольская А. В. Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня/ Центр стратегических разработок. 2016. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.csr.ru/issledovaniya/analizfaktorov-realizatsii-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-verhnego-urovnya/> (дата обращения: 14.07.2020).

Belanovskiy, S.A., Dmitriev, M.E., Komarov, V.M., Comin, M.O., Kotsyubinsky, V.A., Nikol’skaya, A.V. (2016). Analysis of the Factors in Implementation of Strategic Planning Documents of the Upper Level. Center for Strategic Research. Available at: <https://www.csr.ru/issledovaniya/analiz-faktorov-realizatsii-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-verhnegourovnya/> (accessed 27 May 2020). (In Russ.).

Бобылев С. Устойчивое развитие: парадигма для будущего // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 3. С. 107–113. URL: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2017-61-3-107-113>

Bobylev, S. (2017). Sustainable Development: Paradigm for the Future. *World Economy and International Relations*. Vol. 61. No. 3. Pp. 107–113. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-3-107-113. (In Russ.).

Бобылев С., Соловьева С. ООН: смена целей // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 5. С. 30–39.

Bobylev, S., Solovyeva, S. (2016). OON: smena celej. *World Economy and International Relation*. Vol. 60. No. 5. Pp. 30–39. (In Russ.).

Данилов-Данильян В. И., Рейф И. Е. Биосфера и цивилизация. М.: Энциклопедия, 2016. 432 с.

Danilov-Danil’yan, V., Rejf, I. (2016). *The Biosphere and Civilization*. Moscow. Encyclopedia. 432 p. (In Russ.).

Игнатов А. А., Михневич С. В., Попова И. М., Сафонкина Е. А., Сахаров А. Г., Шелепов А. В. Подходы ведущих стран-доноров к внедрению ЦУР в национальные стратегии устойчивого развития // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2019. Т. 14. № 1. С. 164–187.

Ignatov, A., Mikhnevich, S., Popova, I., Safonkina, E., Sakharov, A., Sheleпов, A. (2019). Leading Donors’ Approaches to SDGs Implementation. *International Organisations Research Journal (IORJ)*. Vol. 14. No. 1. Pp. 164–187. (In Russ.).

Комаров В. М. Стратегия экономического развития: время обновить парадигму? // Экономическая политика. 2015. № 6. С. 24–39.



Komarov, V.M. (2015). The Strategy of Economic Development: Is It Time to Update the Paradigm? *Jekonomicheskaja Politika. Economic Policy*. No. 6. Pp. 24–39. (In Russ.).

Ланшина Т.А., Баринова В.А., Логинова А.Д., Лавровский Е.П., Понедельник И.В. Опыт локализации и внедрения Целей устойчивого развития в странах – лидерах в данной сфере // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2019. Т. 14. № 1. С. 207–224. DOI: 10.17323/1996–7845–2019–01–12

Lanshina, T., Barinova, V., Loginova, A., Lavrovsky, E., Ponedelnik, I. (2019). Localizing and Achieving the Sustainable Development Goals at the National Level: Cases of Leadership. *International Organisations Research Journal (IORJ)*. Vol. 14. No. 1. Pp. 207–224. Available at: DOI: 10.17323/1996–7845–2019–01–12. (In Russ.).

Полтерович В.М. Стратегии модернизации, институты и коалиции // Вопросы экономики. 2008. № 4. С. 4–24.

Polterovich, V.M. (2008). Modernization strategies, institutions and coalitions. *Voprosy` e`konomiki*. No. 4. Pp. 4–24. (In Russ.).

Полтерович В.М. Разработка стратегий социально-экономического развития: наука vs идеология // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. 35 (3). С. 198–206.

Polterovich, V.M. (2017). Designing the Strategies for Socio-Economic Development: Science vs. Ideology. *Zhurnal Novoj e`konomicheskoy associacii*. 35 (3). Pp. 198–206. (In Russ.).

Costanza, R., Kubiszewski, I., Giovannini, E., Lovins, H., McGlade, J., Pickett, K.E., Ragnarsdóttir, K.V., Roberts, D., De Vogli, R., & Wilkinson, R. (2014). Development: Time to Leave GDP Behind. *Nature*. Vol. 505. No. 7483. Pp. 283–285. DOI: 10.1038/505283a

Gubaidullina T., Ivanova N., Absalyamova S., Yerina T. (2018). Analysis of National Strategies for Sustainable Development with Regard to Fundamental Conceptual Premise. *Journal of Physics: Conference Series 2018*. С. 012018.

Kubiszewski, I., Costanza, R., Franco, C., Lawn, P., Talberth, J., Jackson, T., Aylmer, C. (2013). Beyond GDP: Measuring and Achieving Global Genuine Progress. *Ecological Economics*. Vol. 93. September. Pp. 57–68.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.

Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris.

Swanson D., Pintér L. (2004). *National Strategies for Sustainable Development: Challenges, Approaches and Innovations in Strategic and Co-ordinated Action Based on a 19-country Analysis*. International Institute for Sustainable Development.

Статья поступила 02.09.2020.

Статья принята к публикации 28.09.2020.

**Для цитирования:** Комаров В.М., Волошинская А.А. Национальные стратегии устойчивого развития: сравнительный анализ // ЭКО. 2021. № 1. С. 112–129 DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-1-112-129.

**For citation:** Komarov, V.M., Voloshinskaya, A.A. (2021). National Sustainable Development Strategies: Comparative Analysis. *ECO*. No. 1. Pp. 112-129. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-1-112-129.

## Summary

*Komarov, V.M., Cand. Sci. (Econ.), Voloshinskaya, A.A., Center for Regional Development Strategies, Institute of Applied Economic Research, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow*

### **National Strategies of Sustainable Development: Comparative Analysis**

**Abstract.** We conducted a comparative analysis of the national sustainable development strategies (NSDS) of 20 countries to identify their common characteristics and best international practices. The research methodology included structural-content, value and process analyses. We have identified the key types of NSDS: presentation, navigation, classical and detailed. We found that the strategies under consideration have a strong value and emotional coloring, and the NSDS elaboration process is long and public, which allows consolidating society around the goals of sustainable development. The NSDSs set top-level goals, which are detailed in strategies of second and subsequent levels. In this way, strategies promote values of sustainable development and consolidate society around common goals, appeal directly to the civil society, and contain a clear and shared vision of long-term development. We found that the key importance is not so much the development of the NSDS as a single document, but rather the availability of a set of industry strategies, as well as plans for the second and subsequent levels of nesting, detailing the goals of the NSDS. These international experiences differ from typical Russian practices, so we propose to follow the recommendations of the 21st century Agenda in strategic planning.

**Keywords:** *sustainable development; National sustainable development strategy; NSDS; Sustainable Development Goals; SDG; comparative analysis; best practices; strategic planning system; strategic planning methodology*