

УДК 34**DOI: 10.34670/AR.2024.22.66.046****Анализ системы управления устойчивым развитием в
Российской Федерации****Зуденкова Светлана Александровна**

Кандидат экономических, доцент,
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125167, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49/2;
e-mail: Zudenkova@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена изучению системы управления устойчивым развитием в Российской Федерации. Автором рассматривается деятельность органов власти по достижению целей устойчивого развития, включению целей устойчивого развития в законодательные и стратегические документы. На основе проведенного анализа выделены особенности и проблемы сложившейся в РФ системы управления устойчивым развитием, предложены направления ее совершенствования.

Для цитирования в научных исследованиях

Зуденкова С.А. Анализ системы управления устойчивым развитием в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 2А. С. 222-229. DOI: 10.34670/AR.2024.22.66.046

Ключевые слова

Устойчивое развитие, цели устойчивого развития, социально-экономическое развитие, государственное управление, органы власти.

Введение

Вопросы устойчивого развития уже более полувека являются центральной темой в специальной литературе, но не потеряли своей актуальности. Необходимость обеспечения устойчивого развития была принята и зафиксирована в докладе «Наше общее будущее» (1987 г.) [Брунтланд, 1988], а также в рамках подписанных и принятых рекомендаций комиссии Брунтланд, озвученных на конференции в Рио-де-Жанейро (1992 г.). С этого времени государства стали брать на себя обязательства по созданию условий и изменению/корректировке национальных целей развития в соответствии с принципами устойчивого развития. Российская Федерация не является исключением. Среди первых шагов РФ для реализации целей устойчивого развития следует назвать принятие Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной в 1996 году [Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440, [www](http://www.rosstat.gov.ru)].

В научной литературе обсуждаются различные проблемы организации управления устойчивым развитием. Значительную часть исследований составляют работы, направленные на уточнение и содержательное наполнение понятия «устойчивое развитие» применительно к территориальным образованиям (государства, регионы, муниципалитеты или отдельные города) [Данилов-Данильян, Лосев, 2000; Глазовский и др., 2002], субъектам хозяйствования – компаниям, корпорациям и т.д. или отраслевым комплексам. Анализируются и разрабатываются составляющие механизма управления устойчивым развитием, причем значительная часть работ посвящена исследованиям особенностей региональных механизмов устойчивого развития [Панина, Добрина, 2014; Шедько и др., 2022]; осуществляется формализация принципов управления устойчивым развитием. Как отмечается в работе Красюковой Н.Л., «принципы устойчивого развития содержат научную идею, но не определяют механизмов и инструментов реализации для достижения устойчивого развития» [Красюкова, 2014], что ведет к необходимости изучения практической деятельности органов власти по достижению целей устойчивого развития.

Основная часть

Анализируя путь, пройденный Российской Федерацией по достижению целей устойчивого развития, следует отметить следующее.

1. Получили отражение в действующих нормативно-правовых актах, целях и приоритетах национального развития все семнадцать целей устойчивого развития (ЦУР), принятые при поддержке ООН в 2015 году в рамках «Повестки дня на период до 2030 года» [Цели в области устойчивого развития, [www](http://www.un.org)]; отдельные цели устойчивого развития включены как подцели и задачи в национальные проекты, программы, а также в стратегические и программные документы регионального и муниципального уровней.

Конституция РФ не содержит прямого указания на обеспечение устойчивого развития, но затрагивает большинство социальных ЦУР, прежде всего, таких как закрепление гендерного равенства, ликвидация нищеты и другие. Федеральные законы и другие нормативные правовые акты, принятые в РФ, в целом позволяют обеспечить достижение целей устойчивого развития. Подобная ситуация не является чем-то исключительным, поскольку цели устойчивого развития сформулированы достаточно обобщенно, что, как отмечается в работе Чеботаревой И.Ю. и др., «приводит к диффузии смысла концепции и дает почву для спекулятивных интерпретаций»

[Чеботарева, Удычак, Тхаркахо М.М., Марков, 2023]. Формальный подход к реализации целей устойчивого развития, т.е. «отсутствие институциональных рамок и действенных правовых рычагов», как указывают Чеботарева И.Ю. и соавторы, во многих странах мира объясняется необходимостью перестройки системы государственного управления в стране, что ставит вопрос о дискуссионности самой идеи устойчивого развития.

Рассматривая стратегические документы, принятые в РФ, следует отметить, что достижение национальных целей развития также согласуется с ЦУР. Например, достижение национальной цели развития «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей», определенной Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», связано с реализацией таких целей устойчивого развития, как ЦУР 1 «Ликвидация нищеты», ЦУР 2 «Ликвидация голода», ЦУР 3 «Хорошее здоровье и благополучие». Далее, следуя логике стратегического управления, реализуемой в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ, принятые национальные проекты, федеральные проекты и программы детализируют и расширяют перечень ЦУР. В качестве обобщения следует указать результаты расчёта Индекса SDG для России, где отмечается ЦУР 1 «Ликвидация нищеты» как достигнутая, также к этой отметке почти приближается ЦУР 4 «Качество образования» [Устойчивое развитие стран: отношение к ESG в мире, www.wri.org].

Оценивая деятельность государственных органов в РФ с позиций критериев оценки готовности национальной системы стратегического планирования к внедрению ЦУР, стоит указать на отсутствие национальной стратегии устойчивого развития (НСУР) как самостоятельного высокоуровневого документа стратегического планирования. Указанное обстоятельство, согласно международной практике, существенно снижает национальные достижения в части устойчивого развития, хотя прямая зависимость между качеством национальных стратегий устойчивого развития и реальными достижениями в области устойчивого развития, как отмечают Комаров В.М., Волошинская А.А. [Комаров, Волошинская, 2021], отсутствует. Национальные стратегии устойчивого развития приняты большинством стран Европейского Союза, а также в Великобритании, Канаде, Сингапуре и других странах. Стоит напомнить, что государственная стратегия устойчивого развития страны была подготовлена и рассмотрена во второй половине 1990-х гг. в рамках указа Президента РФ от 1 апреля 1996 г., однако не была принята, и в настоящее время явные планы по разработке подобного документа отсутствуют. Среди причин отсутствия национальной стратегии устойчивого развития Комаров В.М. и Волошинская А.А. указывают противодействие групп влияния, инертность государственного аппарата, отсутствие должной координации федеральных министерств, короткий горизонт планирования, низкую эффективность общественного участия и др.

Следует согласиться с позицией Абаниной Е.Н. и Петрова Д.Е. [Абанина, Петров, 2023], что существенными проблемами действующего законодательства является конкуренция экологических и экономических целей и недостаточное регулирование социальных интересов в экологическом законодательстве. Авторы отмечают, что активная правотворческая деятельность в рамках экологической политики является следствием ухудшения экологической ситуации и углублением экологических проблем. Особую тревогу, по мнению данных исследователей, вызывает недостаточное правовое урегулирование эколого-социальных вопросов по сравнению с эколого-экономическим и социально-экономическим направлениями.

2. В РФ создана система управления социально-экономическим развитием территории,

позволяющая решать существующие проблемы устойчивого развития.

Как известно, прерогатива целеполагания в РФ отдана Президенту РФ, а также в отдельных вопросах – Правительству РФ. Хотя в мировой практике имеются примеры наличия специального органа, осуществляющего координацию и управление деятельностью по достижению целей устойчивого развития, в составе Правительства РФ специальный орган, занимающийся вопросами устойчивого развития, не выделяется. Полномочиями по достижению целей устойчивого развития в рамках компетенций, установленных Президентом Российской Федерации и Правительством, наделены соответствующие федеральные органы исполнительной власти. При этом действующая система федеральных органов исполнительной власти способствует достижению поставленных целей устойчивого развития. Для координации деятельности ФОИВов в 2012 была создана Межведомственная рабочая группа при Администрации Президента Российской Федерации по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития.

Среди отдельных проблем сложившейся в Российской Федерации системы управления устойчивым развитием следует указать сложности межведомственного взаимодействия по достижению целей устойчивого развития. Так, с достижением ЦУР 1 «Ликвидация нищеты» связаны полномочия таких ФОИВов, как Минтруд России, Минэкономразвития, а также МЧС, что предъявляет определенные требования к их взаимодействию. Также стоит указать, что разные ФОИВы участвуют в достижении разного количества целей устойчивого развития, причем наибольшее количество ЦУР связано с деятельностью Минэкономразвития (ЦУР 1, ЦУР 5, ЦУР 7, ЦУР 8, ЦУР 9, ЦУР 10, ЦУР 11, ЦУР 13, ЦУР 16, ЦУР 17). Вместе с тем анализ деятельности ФОИВов в рамках реализации Повестки устойчивого развития в соответствии с их полномочиями значительно затруднен в результате отсутствия специальных нормативных актов, фиксирующих участие ФОИВ в достижении конкретных ЦУР, а также отсутствия порядка взаимодействия ФОИВов между собой по вопросам достижения ЦУР.

Одной из проблем достижения устойчивого развития для Российской Федерации является планирование мероприятий и оценка достижений на уровне регионов, поскольку индикаторы, предлагаемые ООН и другими международными организациями, затрагивают глобальный и национальный уровни. В этой связи следует согласиться с позицией И.В. Коршунова [Коршунов, 2023], что решение проблемы измерения устойчивого развития для регионального уровня еще предстоит, а пока исследователи предлагают различные способы и методики, ориентируясь в большей степени на экспертные представления об особенностях устойчивого развития регионов. Исследование Коршунова И.В., выполненное на примере регионов Северо-Западного федерального округа, показало недостаточную концептуальную обоснованность стратегических планов регионов и отражение целей устойчивого развития, приоритет экономической составляющей по сравнению с социальной и экологической компонентами устойчивого развития, низкую имплементацию целей устойчивого развития в региональные стратегии, несмотря на большее внимание к ЦУР на федеральном уровне. Фактически, подчеркивает Коршунов И.В., наблюдается «объективная проблема в методологии регионального стратегического планирования, ограничивающая мотивацию и возможности регионов по интеграции идеи устойчивого развития в свои стратегии» [Коршунов, 2023].

В работах современных авторов (И.В. Ильин, А.Д. Урсул и Т.А. Урсул) [Ильин, Урсул, Урсул, 2015] отмечается недостаточность принятых ООН целей устойчивого развития, а также необходимость их корректировки и дополнения, например, в части формирования целей устойчивого развития, связанных с достижением мира и обеспечением международной

безопасности.

Как справедливо отмечает С.Н. Митяков [Митяков, 2023], сложившаяся в мире система управления устойчивым развитием нуждается в корректировке, поскольку не обеспечивает достижения целей устойчивого развития; например, тесная взаимосвязь между голодом и нищетой (ЦУР 1 и ЦУР 2) и единый подход (методы и инструменты) к их преодолению позволяет выдвинуть предположение о целесообразности их объединения в одну цель. Проведенное исследование позволило С.Н. Митякову предложить авторский подход к построению новых целей устойчивого развития России, подробно раскрыв их соответствие действующим ЦУР ООН.

3. В РФ создан организационно-экономический механизм управления устойчивым развитием, позволяющий реализовывать все функции управления: планирование и прогнозирование, организацию, мотивацию, учет и контроль.

Важнейшими специальными принципами управления устойчивым развитием в РФ являются:

- непрерывность осуществляемых изменений для достижения целей устойчивого развития;
- взаимная увязка экономических, экологических и социальных направлений деятельности государства путем согласования различных стратегических и программных документов федерального, регионального и муниципального уровней, а также отраслевых и корпоративных документов (одним из примеров является принятие Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года);
- открытость и доступность информации о реализации целей устойчивого развития.

Среди методов управления, используемых в рамках данного механизма, можно выделить экономические, административные, организационные, социально-психологические. Не менее широким является набор инструментов, используемых для управления устойчивым развитием: стратегии, целевые программы как основной инструмент реализации стратегий, административные регламенты и меры запрета, субсидии, дотации и льготы и другие. Среди инструментов следует особо выделить «зеленое» финансирование, расширение практики государственно-частного партнерства, бенчмаркинг.

4. Организован сбор и обобщение информации о достигнутых результатах в части реализации целей устойчивого развития, осуществляется подготовка статистических отчетных данных и их публикация (Статистический ежегодник «Цели устойчивого развития в Российской Федерации»). В частности, Росстат уполномочен осуществлять координацию деятельности по субъектам статистического учета, формирование и предоставление официальной статистической информации по достижению целей устойчивого развития в международные организации.

В рамках деятельности Аналитического центра при Правительстве РФ были созданы рабочие экспертные группы по каждой цели устойчивого развития, что позволило осуществить подготовку добровольного национального обзора (2020 г.) достижения ЦУР [Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, www] в рамках реализации Повестки устойчивого развития.

5. Отдельно следует отметить вклад научных и общественных организаций в достижение устойчивого развития. В РФ проводятся научные исследования по различным проблемам устойчивого развития территории, в том числе в части разработки научно-обоснованных подходов к организации управления процессами устойчивого развития на государственном и

муниципальном уровне. Данные исследования используются в ходе деятельности ФОИВов по достижению ЦУР и отдельных компаний (корпораций).

Еще одной формой использования научных достижений при реализации Повестки устойчивого развития в РФ следует считать привлечение экспертного сообщества, а именно представителей РАНХиГС, ВШЭ, МГУ им. Ломоносова и представителей других вузов, к разработке стратегических документов, связанных с достижением целей устойчивого развития. Вместе с тем потенциал участия экспертных и особенно общественных организаций не исчерпан.

Заключение

Среди направлений совершенствования сложившейся системы управления устойчивым развитием в РФ следует отметить:

- необходимость повышения согласованности действий отдельных федеральных органов исполнительной власти в вопросах устойчивого развития, путем повышения интенсивности их взаимодействия;
- более активное привлечение экспертного и научного сообщества для обсуждения проектов стратегических и проектных документов, затрагивающих вопросы устойчивого развития;
- популяризацию и повышение информированности о деятельности государства по вопросам устойчивого развития, в том числе региональных и муниципальных практик, отражающих использование механизмов и инструментов, с учетом особенностей социально-экономического развития;
- следует обеспечить более полное соответствие показателей национальных и федеральных проектов и программ показателям, определяющим достижение ЦУР, что позволит более полно отслеживать динамику достижения показателей ЦУР и осуществлять межстрановые сравнения.

Реализация представленных предложений позволит повысить эффективность системы управления устойчивым развитием, а также внесет существенный вклад в достижение целей устойчивого развития на территории РФ.

Библиография

1. Брунтланд Г.Х. Наше общее будущее. Доклад Комиссии ООН по окружающей среде и развитию 1987 г. М.: Прогресс, 1988.
2. Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. М., 2000.
3. Глазовский Н.В. и др. Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни, зарубежный опыт и проблемы России. М., 2002.
4. Панина О.В., Добрина Л.Р. Механизм управления устойчивым развитием экономики региона // Вестник университета. 2014. № 17. С. 71-75.
5. Шедько Ю.Н. и др. Устойчивое развитие регионов России в условиях цифровизации. М., 2022.
6. Красюкова Н.Л. Механизмы и инструменты государственного управления устойчивым развитием социальной сферы // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2014. № 5. С. 58 – 68.
7. Цели в области устойчивого развития. 2023. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals/>.
8. Чеботарева И.Ю., Удычак Ф.Н., Тхаркахо М.М., Марков П.Н. Устойчивое развитие и конституционные приоритеты современной России // Закон и власть. 2023. № 1. С. 18-22.
9. Устойчивое развитие стран: отношение к ESG в мире. URL: <https://journal.ecostandard.ru/esg/ustoychivoe->

- razvitiye/ustoychivoe-razvitiye-stran-otnoshenie-k-esg-v-mire.
10. Комаров В.М., Волошинская А.А. Национальные стратегии устойчивого развития: сравнительный анализ // ЭКО. 2021. № 1 (559). С. 112-129.
 11. Абанина Е.Н., Петров Д.Е. Политика государства в сфере устойчивого развития: поиск баланса интересов // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 3. С. 59-68.
 12. Коршунов И.В. Устойчивое развитие в стратегиях регионов: выбираемые подходы и решения // Экономика региона. 2023. № 19(1). С. 15-28.
 13. Ильин И.В., Урсул А.Д., Урсул Т.А. Новые глобальные цели устойчивого развития // Вестник Московского университета. Серия XXVII «Глобалистика и геополитика». 2015. № 3/4. С. 60-84.
 14. Митяков С.Н. Новые цели устойчивого развития России // Развитие и безопасность. 2023. № 1. С. 21- 35.
 15. Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26421VNR_2020_Russia_Report_Russian.pdf.
 16. Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440 // СПС «КонсультантПлюс».

Analysis of the sustainability management system in the Russian Federation

Svetlana A. Zudenkova

PhD in Economics, Associate Professor,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125167, 49/2 Leningradskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Zudenkova@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the study of the sustainable development management system in the Russian Federation. The author examines the activities of the authorities to achieve the goals of sustainable development, the inclusion of the goals of sustainable development in legislative and strategic documents. On the basis of the analysis, the features and problems of the existing sustainable development management system in the Russian Federation are highlighted, and directions for its improvement are proposed.

For citation

Zudenkova S.A. (2024) Analiz sistemy upravleniya ustoichivym razvitiem v Rossiiskoi Federatsii [Analysis of the sustainability management system in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (2A), pp. 222-229. DOI: 10.34670/AR.2024.22.66.046

Keywords

Sustainable development, sustainable development goals, socio-economic development, public administration, authorities.

References

1. Abanina E.N., Petrov D.E. (2023) Politika gosudarstva v sfere ustoichivogo razvitiya: poisk balansa interesov [State policy in the field of sustainable development: searching for a balance of interests]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Legal policy and legal life], 3, pp. 59-68.
2. Bruntland G.Kh. (1988) *Nashe obshchee budushchee. Doklad Komissii OON po okruzhayushchei srede i razvitiyu 1987 g.* [Our common future. Report of the UN Commission on Environment and Development 1987] Moscow: Progress

Publ.

3. Chebotareva I.Yu., Udyachak F.N., Tkharakho M.M., Markov P.N. (2023) *Ustoichivoe razvitie i konstitutsionnye priority sovremennoi Rossii* [Sustainable development and constitutional priorities of modern Russia]. *Zakon i vlast'*, 1, pp. 18-22.
4. Danilov-Danil'yan V.I., Losev K.S. (2000) *Ekologicheskii vyzov i ustoichivoe razvitie* [Environmental challenge and sustainable development]. Moscow.
5. *Dobrovol'nyi natsional'nyi obzor khoda osushchestvleniya Povestki dnya v oblasti ustoichivogo razvitiya na period do 2030 goda* [Voluntary National Review of the 2030 Agenda for Sustainable Development]. Available at: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26421VNR_2020_Russia_Report_Russian.pdf [Accessed 14/04/2024].
6. Glazovskii N.V. et al. (2002) *Perekhod k ustoichivomu razvitiyu: global'nyi, regional'nyi i lokal'nyi urovni, zarubezhnyi opyt i problemy Rossii* [Transition to sustainable development: global, regional and local levels, foreign experience and problems of Russia]. Moscow.
7. Il'in I.V., Ursul A.D., Ursul T.A. (2015) *Novye global'nye tseli ustoichivogo razvitiya* [New global goals for sustainable development]. *Vestnik Moskovskogo un-ta. Seriya XXVII «Globalistika i geopolitika»* [Bulletin of Moscow University. Series XXVII "Global Studies and Geopolitics"], 3(4), pp. 60-84.
8. Komarov V.M., Voloshinskaya A.A. (2021) *Natsional'nye strategii ustoichivogo razvitiya: sravnitel'nyi analiz* [Sustainable development and constitutional priorities of modern Russia]. *EKO*, 1 (559), pp. 112-129.
9. Korshunov I.V. (2023) *Ustoichivoe razvitie v strategiyakh regionov: vybiraemye podkhody i resheniya* [Sustainable development in regional strategies: selected approaches and solutions]. *Ekonomika regiona* [Economics of the region], 19(1), pp. 15-28.
10. Krasnyukova N.L. (2014) *Mekhanizmy i instrumenty gosudarstvennogo upravleniya ustoichivym razvitiem sotsial'noi sfery* [Mechanisms and tools of state management of sustainable development of the social sphere]. *Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya kooperativnogo sektora ekonomiki* [Fundamental and applied studies of the cooperative sector of the economy], 5, pp. 58 – 68.
11. Mityakov S.N. (2023) *Novye tseli ustoichivogo razvitiya Rossii* [New goals for sustainable development of Russia]. *Razvitie i bezopasnost'* [Development and security], 1, pp. 21- 35.
12. Panina O.V., Dobrina L.R. (2014) *Mekhanizm upravleniya ustoichivym razvitiem ekonomiki regiona* [Mechanism for managing sustainable development of the regional economy]. *Vestnik universiteta* [University Bulletin], 17, pp. 71-75.
13. Shed'ko Yu.N. i dr. (2022) *Ustoichivoe razvitie regionov Rossii v usloviyakh tsifrovizatsii* [Sustainable development of Russian regions in the conditions of digitalization]. Moscow.
14. *Tseli v oblasti ustoichivogo razvitiya* [Sustainable Development Goals]. 2023. Available at: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/sustainable-development-goals> [Accessed 14/04/2024].
15. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 1 aprelya 1996 g. № 440 [Decree of the President of the Russian Federation of April 1, 1996 No. 440]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
16. *Ustoichivoe razvitie stran: otnoshenie k ESG v mire* [Sustainable development and constitutional priorities of modern Russia]. Available at: <https://journal.ecostandard.ru/esg/ustoychivoe-razvitie/ustoychivoe-razvitie-stran-otnoshenie-k-esg-v-mire> [Accessed 18/04/2024].