

ВИДЕНИЕ БУДУЩЕГО. ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2050 ГОДА¹

(По материалам доклада Государственного совета по вопросу
“Об экологическом развитии Российской Федерации
в интересах будущих поколений”)²

DOI: 12345

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ – ПАРАДИГМА РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА В XXI ВЕКЕ

“Будущее, которого мы хотим” для себя и своих детей в XXI веке – это экологически устойчивое развитие, обеспечивающее повышение благосостояния людей и социальную справедливость. Экологические аспекты постепенно перемещаются в центр внимания при разработке стратегий развития во многих странах. Такое видение будущего мировым сообществом отражено в документах Конференций ООН, принятых в Париже (Парижское соглашение в соответствии с Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. ООН, декабрь 2015 г.), в Нью-Йорке (Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. ООН, сентябрь

2015 г.) и в Рио-де-Жанейро (Будущее, которого мы хотим. Итоговый документ Конференции ООН, июнь 2012 г.). Парижское соглашение посвящено борьбе с климатическими изменениями, адаптации к ним на основе формирования низкоуглеродной экономики. В Нью-Йорке приняты Цели устойчивого развития для всех стран до 2030 г. В заключительном документе Саммита ООН в Рио-де-Жанейро “Будущее, которого мы хотим” в качестве основы перехода к устойчивому развитию человечества было определено формирование “зелёной” экономики. Многие государства разрабатывают экономические программы, в которых важное место занимает экологический компонент, что в значительной мере нашло своё отражение в принятых ими в Париже национальных обязательствах в части сокращения выбросов ПГ до 2025–2030 гг.

Перспективы развития мировой экономики до 2050 г. и до конца XXI века связаны с формированием “зелёной” экономики и с переходом на траекторию “зелёного” роста. Фактически,

¹ Государственный совет Российской Федерации. Доклад об экологическом развитии в интересах будущих поколений. Москва Кремль 2016. URL: <http://ecoline.ru/report-on-the-ecological-development-of-the-russian-federation-in-the-interests-of-future-generations/>

² Начало см.: Энергия: экономика, техника, экология. 2018. № 1–8, с.

в мире достигнут консенсус о необходимости формирования нового типа экономического развития, выработки и реализации нового "зелёного" экономического курса. Его конкретные контуры предложены в инициативах ООН, касающихся перехода к "зелёной" экономике (green economy), поддержанных всеми странами, в том числе и Россией, и в программах "зелёного" роста (green growth) стран ОЭСР (2008–2015 гг., см., например, "Будущее, которого мы хотим". Итоговый документ Конференции ООН. Рио-де-Жанейро, 19 июня 2012; Declaration on Green Growth. OECD, 25 June 2009; Green Growth: Overcoming the Crisis and Beyond. OECD, 2009; Sustainable Development and Eco-innovation: Towards a Green Economy. OECD Policy Brief, June 2009; Promotion of Green Industry for Green Growth. UN ESCAP. Background Paper. August 2009; Навстречу "зелёной" экономике: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности обобщающий – доклад для представителей властных структур. ЮНЕП, 2011; и др.). Россия разделяет такое видение. О необходимости изменения парадигмы развития говорил представлявший Россию на конференции ООН в Рио-де-Жанейро (2012 г.) Председатель Правительства Российской Федерации. Он подчеркнул, что "общество, экономика и природа – неразделимы. Именно поэтому нам нужна новая парадигма развития, которая способна обеспечить благосостояние общества без избыточного давления на природу. Интересы экономики, с одной стороны, и сбережение природы, с другой должны быть сбалансированы и должны ориентироваться на долгосрочную перспективу. При этом необходим инновационный рост и рост энергоэффективной, так называемой "зелёной" экономики, который, безусловно, выгоден всем странам".³

³ URL: <http://government.ru/docs/19427/>

Что такое "зелёная" экономика?
Это экономика, повышающая благосостояние людей, обеспечивающая социальную справедливость и при существенном сокращении рисков деградации окружающей среды. Важные черты такой экономики: радикальное повышение энергоэффективности; эффективное использование природных ресурсов; сохранение и увеличение природного капитала; уменьшение загрязнения и сокращение выбросов ПГ (поэтому в последние годы широкое распространение получило близкое понятие – "низкоуглеродная" экономика (low-carbon economy); предотвращение утраты экосистемных услуг и биоразнообразия; рост доходов и занятости. "Зелёная" экономика объединяет экосистемы (природный капитал), экономику (физический капитал) и общество (человеческий и социальный капиталы).

Россия: императив перехода к "зелёной" экономике

В настоящее время Россия оказалась перед долговременными системными вызовами, отражающими и мировые тенденции, и внутренние барьеры развития. Первый вызов – усиление глобальной конкуренции, охватывающей как традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, так и системы национального управления, поддержки инноваций, развития человеческого капитала. Заметное негативное влияние на развитие российской экономики оказывают экономические санкции, ограничивающие отечественным производителям доступ к мировым финансовым ресурсам и инновационным технологиям. Второй вызов – новая волна технологических изменений, резко усиливающая роль инноваций в социально-экономическом развитии и обесценивающая многие традиционные факторы роста. Продолжается переход передовых стран к "зелёной экономике", формированию новой тех-

нологической базы, основанной на применении последних достижений био-, нано- и информационных технологий. Третий вызов – возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития. Конкурентоспособность современной инновационной экономики всё больше зависит от профессионализма кадров и уровня их социализации. Россия постепенно теряет конкурентные преимущества, обусловленные дешёвой рабочей силой, а нынешняя система подготовки кадров и обеспечения их деятельности, с одной стороны, не способствует росту их профессиональной пригодности, а с другой – поддерживает тенденцию миграции за рубеж наиболее квалифицированных специалистов, учёных и преподавателей. Четвёртый вызов, порождённый как глобальными, так и внутренними причинами, – это исчерпание источников экспортно-сырьевого развития, базирующихся на форсированном наращивании топливного и сырьевого экспорта, выпуске товаров для внутреннего потребления путём дозагрузки производственных мощностей в условиях заниженного обменного курса рубля и низкой стоимости производственных факторов.

Становится всё очевиднее, что без решения социальных и экологических проблем нельзя обеспечить экономическую устойчивость. Формирование в России экспортно-сырьевой модели привело к развитию “антиустойчивых” тенденций, а именно: к большой природоёмкости экономики, к природноресурсному характеру экспорта и истощению природного капитала; к возрастанию негативного воздействия загрязнения окружающей среды на здоровье человека; к высоким показателям интенсивности загрязнения; к экологически несбалансированной инвестиционной политике, ведущей к росту диспропорций между природоэксплуатирующими, перераба-

тывающими и обрабатывающими отраслями экономики; к структурным сдвигам в экономике, к увеличению удельного веса природоэксплуатирующих и загрязняющих отраслей; к существенному физическому износу устаревшего оборудования; к недоучёту экономической ценности природных ресурсов и услуг.

Всё это усиливается нерешённостью ряда социальных и институциональных проблем. Важнейшие среди них – очевидные социальное неравенство и региональная дифференциация; серьёзный риск ведения предпринимательской деятельности, обусловленный в том числе высоким уровнем коррупции и административных барьеров, необеспеченностью необходимого уровня защищённости прав собственности, запутанной системой земельных отношений и низкой корпоративной культурой; медленное развитие форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса и общества, отсутствие должного доверия к ним в сочетании с невысокой эффективностью государственного управления; недостаточно большая конкуренция на целом ряде рынков, не создающая для предприятий стимулов к увеличению производительности труда и конкурентоспособности; слабая развитость национальной инновационной системы, малая взаимосвязь образования, науки и бизнеса; недостаточная эффективность существующей системы государственного управления, включая вертикальную и горизонтальную координации деятельности и взаимодействие органов управления различного уровня.

Для дальнейшего развития сложившейся экономической “антиустойчивой” модели, основанной на сырьевом экспорте, дополнительным и весьма значимым барьером может стать усиливающийся в мире экологический протекционизм. Например, в США в соответствии с Законом Лейси (Lacey Act)

может быть запрещён импорт товаров, не имеющих ясного “экологического происхождения”. И борьба с изменением климата может со-здать дополнительные барьеры посредством обсуждаемого многими развитыми странами (прежде всего, ЕС и США) введения налогов или других форм “пограничной углеродной коррекции” для товаров, импортируемых из стран с менее жёсткими законодательными требованиями к выбросам ПГ. Всё это может отрицательно повлиять на производство и экспорт многих видов сырья. Так, до двух третей объёма прямого и опосредованного экспорта лесоматериалов из России в США может не соответствовать но-вым требованиям законодательства США. Растут внешнеэкономические риски, связанные с введением “углеродных” барьеров, предлагаемых ЕС и США для ограничения доступа на их рынки продукции и услуг со значительным потенциалом углеродсодержащих выбросов или произведённых на основе энергоёмких технологий, к которым относится большая часть российского экспорта. К тому же предусматривается обязательное наличие у импортёров разрешений на выбросы ПГ. Российские авиакомпании, выполняющие рейсы в страны ЕС, должны будут оплачивать 15% таких выбросов (85% предоставляются бесплатно), что при цене 10 евро/тСО₂-экв. означает ежегодные платежи в размере около 2 млн евро. Аналогичные меры разрабатываются и в отношении морских перевозок.

В связи с перспективами усиления экологического протекционизма российскому бизнесу необходимо предпринимать шаги в сторону большей экологизации своей деятельности. Здесь могут помочь более эффективный экологический менеджмент и сертификации по стандартам ISO 14 001. В этом направлении в последние годы российскими компаниями достигнут большой прогресс,

особенно в экспортно-ориентированных отраслях. 12 из 13 крупнейших компаний нефтегазового сектора имеют сертификаты экологического менеджмента ISO 14001; в горнодобывающем секторе такой сертификат есть у 20 из 28 компаний. А в энергетическом секторе, производящем в основном электроэнергию для внутреннего рынка, его имеют только 4 компании из 15.

Наряду с экологической сертификацией следует распространять широко используемые в мире механизмы социальной и экологической ответственности компаний. Государству надо содействовать принятию добровольных обязательств бизнеса государственными и частными компаниями. Важным шагом может быть введение для корпораций и компаний обязательного порядка регулярной публикации аудируемых независимой “третьей” стороной нефинансовых отчётов об устойчивом развитии.

Главная задача российской экономики на современном этапе – уход от сырьевой модели – уже освещена в документах развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Социальные и экологические цели новой экономики в разных сочетаниях нашли отражение в таких концептуальных документах как Долгосрочная концепция социально-экономического развития страны до 2020 г. (2008 г.) и Стратегия социально-экономического развития до 2020 г. (2012 г.). Для перехода к экологически устойчивому развитию России необходимо изменить сложившийся тип развития, переломить “антиустойчивые” тенденции в экономике. Ключевую роль в этом процессе должен сыграть переход от экстенсивной экспортно-сырьевой модели экономического развития к модели экологически сбалансированной (адаптированной) модернизации экономического развития и экологизации экономики.

При опоре на экспорт углеводородов параметры экономического роста России определяются за её пределами, а связанное с этим негативное воздействие на окружающую среду происходит в её пределах! Основная часть платежей от природной и монопольной ренты поступает от экспорта углеводородов, поэтому российская экономика в значительной степени живет на “чужие деньги”, а не на “деньги, заработанные дома”, и половина выбросов и сбросов порождена именно сырьевой ориентацией российского экспорта. При этом, однако, лишь ничтожная часть экспортных доходов направляется на охрану окружающей среды.

Проблемы с развитием по модели опоры на углеводороды очевидны. В 1996–2016 гг. при развитии по этой модели Россия прошла через три кризиса (1998 г., 2009 г. и 2015–2016 гг.), в которых она суммарно потеряла 17% ВВП, или в среднем почти 1% в год! ТЭК часто называют “локомотивом” российского роста, но он стал часто давать “задний ход”. Золотой дождь из черно-голубой нефтегазовой тучи закончился. Грядёт великая засуха. Новый пик цен на углеводороды можно ожидать в 2035–2040 гг., но за ним последует новый обвал. С 1800 г. в мире было 8 таких циклов, а с 1900 г. – 4. Циклический характер динамики цен на энергоносители сохранится и в будущем. После каждого падения в ходе 25–33-летнего цикла цены долго сохраняются на новом низком уровне; экспортёры, чьи суммарные реальные доходы сокращаются, отчаянно борются за свои доли на рынке. Возможности России заметно увеличить свою долю на рынке нефти до 2035–2040 гг. ограничены.

Без эффективной и “зелёной” модернизации в середине XXI в. экономического роста в России просто не будет. При сохранении прежней модели экстенсивного ресурсоёмкого развития

экономики наша страна может превратиться в “экономикку шагреновой кожи” с устойчивым уменьшением объёмов ВВП на рубеже 2040-х гг. Альтернативы нет! Нынешняя технологическая граница – это ресурсоэффективная низкоуглеродная “зелёная” экономика. В экономические стратегии/программы/планы страны необходимо включить направления, связанные с экологизацией развития и “зелёной” экономикой. У нас часто под “зелёной” экономикой подразумевается только “зелёный” бизнес, который “убирает” за остальным “красным” бизнесом и охватывает производство и использование различного рода очистного оборудования, утилизацию и переработку вторичных ресурсов и отходов, оказывает экологические услуги и пр. Но при сохранении доминирующей роли “красной” экономики и порождаемого ею шлейфа загрязнений и экологического вреда система “уборки” просто не справляется. “Зелёный” бизнес – это ещё и такой бизнес, который не “мусорит”. Для России понятия “устойчивое развитие”, “зелёная экономика”, “зелёный рост”, “низкоуглеродная экономика” пока новые и крайне редко встречаются в официальных документах. Тем не менее, намеченные цели и последние действия, в целом, согласуются с целями перехода к устойчивому развитию и “зелёной” экономике.

Направления перехода к новой экономике и к экологически устойчивому развитию во многом совпадают. Основной экологической политики должна стать политика “двойного выигрыша”: обеспечение на новой технологической основе и экономического развития, и сокращения вредных выбросов, повышение эффективности использования природных ресурсов и развитие малоотходных производств. Примеры “слияния” макроэкономической и экологической политики: переход на наилучшие доступные технологии (НДТ), повышение энергоэффек-

тивности, ускорение развития ВИЭ, сдвиг налоговой политики от обложения доходов в пользу обложения ресурсопотребления и загрязнений; сокращение субсидирования видов деятельности, приводящих к деградации природных ресурсов и окружающей среды; введение новых рыночных инструментов; переход к “зелёным” государственным закупкам; совершенствование экологических норм и обеспечение их применения. В результате вырастет конкурентоспособность экологически чистых российских товаров и услуг.

На пути “зелёной” модернизации можно получить многочисленные синергетические эффекты. Так, в российских зданиях можно снизить потребление энергии и топлива более чем вдвое при удвоении их площади к 2050 г. “Добыча газа” в российских зданиях путём сокращения потребности в электрической и тепловой энергии – экономически привлекательная альтернатива её наращиванию на удалённых территориях в сложных природно-климатических условиях. Дополнительные инвестиции в повышение энергоэффективности позволяют нарастить или сохранять экспорт природного газа при стабилизации либо даже уменьшить его добычу. Эффекты от “зелёной трансформации” российских зданий включают в себя: суммарную экономию энергии в 2015–2050 гг. в объёме более 600 млн т у.т., что в три раза больше годового объёма экспорта газа в последние годы; создание 540 тыс. рабочих мест в строительстве и около 1 млн во всей экономике; экономию затрат на энергоснабжение зданий (в ценах 2014 г.) на 30 трлн руб. (43% ВВП России в 2013 г.); сокращение смертности за эти годы на 1 млн чел. при уменьшении выбросов вредных веществ в атмосферу и на 1.2 млн чел. при повышении теплового комфорта в зданиях; заметное снижение заболеваемости и предотвращение потерь

российского ВВП. Полная реализация потенциала экономии энергии в одних только зданиях позволит сохранить в недрах 7–10% запасов газа России.

Приоритеты развития секторов “зелёной” экономики нашли своё, ещё очень слабое, отражение в имеющихся долгосрочных программах: в Энергетической стратегии до 2035 г. (2016 г.); в Водной стратегии Российской Федерации до 2020 г. (2010 г.); в Государственной программе по развитию сельского хозяйства и регулированию рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. (2012 г.); в Концепции федеральной целевой программы “Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009–2013 гг.” (2008 г.) и др. Экологические требования, рассредоточенные в сотнях плохо согласующихся между собой ведомственных актов, порождают неопределённость полномочий органов исполнительной власти. Множество нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды не принимаются годами (иногда – десятилетиями), законодательство работает неэффективно.

На национальном и региональном уровнях отсутствует система целевых показателей, отражающих экологическое качество экономического роста регионов и РФ в целом. Одной из первых попыток разработки целей и индикаторов в экологической сфере стала Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на 2008–2020 гг. В ней предполагалось снизить уровни экологического воздействия в 2–2.5 раза, а долю затрат на сокращение вредных выбросов, утилизацию отходов и восстановление природной среды удерживать в диапазоне 1–1.5% ВВП в 2020 г.

В России имеются огромные резервы получения экологических эффектов при переходе к НДТ и ликвидации потерь.

Их реализация позволит с помощью стандартных и сравнительно недорогих мероприятий уменьшить использование ресурсов, а затем выбросы и уровни загрязнений. Производительность единицы природных ресурсов можно увеличить в 4–5 раз при широком применении НДТ. В двух Докладах Римскому Клубу – “Фактор четыре” (1997 г.) и “Фактор пять” (2009 г.) – на практических примерах показано, как при удвоении объёмов производства можно наполовину и даже более сократить потребление природных ресурсов. Важнейшая задача “зелёной” экономики и перехода к устойчивому развитию – повышение энергоэффективности – является приоритетной и для России. Развитые страны потратили на формирование нормативной базы в сфере повышения энергоэффективности два-три десятилетия. Россия попробовала “сжать время” и проделать ту же работу за два-три года. На этом пути были неизбежны издержки в отношении полноты нормативной базы и её качества. Частично они обусловлены недостаточной квалификацией разработчиков нормативных актов (за два-три года трудно вырастить кадры), частично – спешкой при их принятии и отсутствием обсуждения в профессиональной среде.

Новая экономика должна базироваться на качественном (интенсивном), а не количественном (экстенсивном) развитии. Даже такие ресурсоёмкие страны, как Китай, ставят задачу выхода на пик расходовании многих видов природных ресурсов на перспективу до 2030 г. путём повышения эффективности их использования и перестройки экономики. Россия тоже располагает такими возможностями. В России переход на НДТ позволит высвободить 30–50% объёма задействованных ныне природных ресурсов. Можно выйти на пик, стабилизировать добычу и площади разработок ископаемых ресурсов, сельскохозяйственных угодий, вырубки леса, а затем начать их

сокращать при повышении уровня благосостояния населения и при кратном уменьшении загрязнения окружающей среды. Это и есть магистральное направление формирования в России “зелёной” экономики: обеспечение ресурсосберегающей структурной перестройки на основе радикального изменения технологического базиса и сокращения природоёмкости, сбережения природного капитала и минимизации затрат на ликвидацию негативных экологических последствий техногенного экономического развития.

Налоговую систему необходимо трансформировать: следует максимальными налогами облагать природоэксплуатирующие и загрязняющие виды деятельности, а налоговую нагрузку на обрабатывающие, перерабатывающие, высокотехнологичные и инфраструктурные сектора минимизировать. Так называемый “налоговый сдвиг” в сторону увеличения налоговой нагрузки на экологически опасные производства, товары и услуги уже произошёл в большинстве развитых стран. При этом общая сумма налогов, в том числе с населения, не увеличивается в связи с перераспределением налоговой нагрузки (фискальная нейтральность).

Для перехода к “зелёной” экономике государству потребуется шире применять правовые и институциональные механизмы в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Надо: включать в документы стратегического планирования и программы социально-экономического развития компоненты “зелёного” развития; провести оценку потенциальных потерь в случае сохранения нынешней модели развития (сокращение рыночных ниш сырьевого экспорта, связанную с этим потерю экспортных и бюджетных доходов, сохранение высоких уровней загрязнений, снижение темпов развития) и оценку

потенциальных выигрышей от стимулирования “зелёных секторов”; добиваться исполнения и реализации на практике достаточно обширного экологического законодательства (в частности, должны быть усилены наказания за нарушение законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды); модернизировать процедуры оценки воздействия на состояние окружающей среды (ОВОС) и государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) в направлении большей эффективности и соответствия международным стандартам и требованиям экологических конвенций и международных финансовых институтов; обеспечить экологизацию политики государственных и муниципальных закупок, внедрение требований по экологической безопасности товаров и услуг, закупаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях для социальной сферы (образование и здравоохранение), армии и всей оборонной сферы, инфраструктуры (в частности, энергетической и транспортной); вводить экомаркировку с информацией об экологических свойствах товара для стимулирования спроса на экологически дружественную продукцию и создавать систему отслеживания цепочек поставок в целях недопущения использования ресурсов, добытых незаконно; радикально повысить результативность текущего экологического контроля, в том числе благодаря концентрации внимания на наиболее экологически опасных объектах и проблемных предприятиях для предотвращения и ликвидации последствий возможных аварий и грубых нарушений. Требуется увеличить численность инспекторского состава на местах, в том числе путём введения института внештатных экологических инспекторов. Одновременно можно ослабить давление на предприятия, не относящиеся к опасным экологическим объектам.

Для перехода к “зелёной” экономике России понадобится период трансформации. Очень важно добиться сокращения его издержек. Здесь можно выделить два направления. Во-первых, надо усилить действенность государственного регулирования природопользования в сфере добычи и расходования ресурсов, а также с помощью экономических и правовых инструментов мотивировать государственные и частные компании повышать эффективность использования ресурсов, уменьшать их потери, адекватно компенсировать внешние (экстернальные) издержки и экологические ущербы, наносимые обществу и природе. Принцип “загрязнитель платит” должен заработать на практике. Во-вторых, важную положительную роль в переходном периоде могут сыграть создание конкурентной среды и уход от преобладающего сегодня монополизма в энергетике и всей экономике. Эти факторы способствуют сокращению затрат и стимулируют предприятия к инновациям, диверсификации производства, глубокой переработке сырья, что ведёт к повышению энергоэффективности и уменьшению природоёмкости продукции в результате внедрения новых технологий. Сохранению сырьевой модели способствует важная бюджетообразующая и налоговая роль природоэксплуатирующих секторов, прежде всего, энергетике, но в перспективе она будет заметно уменьшаться и потребуются источники замещения этих “выпадающих” доходов. Структурным изменениям в экономике мешает то, что налоговая нагрузка в обрабатывающих отраслях с небольшим экологическим воздействием больше, чем в сырьевых и “красных” обрабатывающих отраслях.

(Продолжение следует)

**Материал подготовила
кандидат технических наук Г.А. Гухман**