



1 Методические основы концепции устойчивого развития

1.1 Принципы концепции устойчивого развития

Современные экологические проблемы, заставившие обратить на себя внимание и вызвавшие к жизни концепцию устойчивого развития, в определенной степени порождены отставанием экономической мысли. Ни классики экономической науки, начиная с А. Смита, ни последующие экономические школы, в том числе марксистская, не придавали значения экологическим ограничениям в экономическом развитии. И лишь в 70-е годы XX века, когда во всем мире резко обострились экологические проблемы, перед экономической наукой встала задача осмыслить сложившиеся тенденции эколого-экономического развития и разработки принципиально новых концепций развития [2.94с].

В сущности концепция устойчивого развития стала качественно новым подходом к проблемам, которые раньше или не замечались, или не осознавались как важные, или считались не относящимися к сфере экономической науки. Доминирующая до сих пор в экономике парадигма базируется на некоторых предположениях о мире, которые, будучи очень полезными для эффективного распределения ресурсов в краткосрочном промежутке времени, менее точны и полезны в работе с более долгосрочными, широкими и сложными проблемами устойчивого развития.

Р. Костанца и К. Фольке выделяют три иерархически взаимосвязанные проблемы, с решением которых связано устойчивое развитие. Они сводятся к поддержанию:

- 1) устойчивого масштаба экономики, который соответствовал бы ее экологической системе жизнеобеспечения;

- 2) справедливого распределения (distribution) ресурсов и возможностей не только в рамках нынешнего поколения людей, но также между нынешним



и будущими поколениями, и между человеком и другими биовидами;

3) эффективного распределения (allocation) ресурсов во времени, которое бы адекватно учитывало природный капитал.

Большинство представителей традиционной экономической науки полагали, что дистрибутивная проблема должна решаться политическими, а не экономическими методами. Проблема масштаба даже не рассматривалась в качестве существенной, поскольку признавалась возможность бесконечного замещения ресурсов и технологических изменений. Важно, что проблема масштаба и дистрибутивная проблема не могут быть решены в рамках рыночного механизма даже при условии совершенного» рынка в смысле учета всех внешних издержек. Скорее решение этих проблем должно быть найдено вне рынка, рынок же может использоваться как эффективный инструмент для претворения этих решений в жизнь[2,97-99].

Традиционная парадигма в значительной степени игнорирует проблему масштаба и дистрибутивную проблему как находящиеся «вне сферы» экономической науки. Экономическая наука рассматривается как ограниченная решением технических вопросов, возникающих в связи с эффективным распределением ресурсов. Но если определять экономическую науку более широко, а именно как «науку об управлении хозяйством» (такое значение несет греческое слово «экономика»), то она должна обращаться ко всем проблемам, возникающим в ходе такого управления, включая проблему масштаба хозяйства и дистрибутивную проблему, даже если последние и не вмещаются в рамки математических моделей и традиционных предписаний, употребляемых при решении проблемы эффективного распределения ресурсов.

1.2 Сущность концепции устойчивого развития



Концепция устойчивого развития явилась логическим переходом от экологизации научных знаний и социально-экономического развития, бурно начавшимся в 1970-е годы. Вопросам ограниченности природных ресурсов, а также загрязнения природной среды, которая является основой жизни, экономической и любой деятельности человека, в 1970-е годы был посвящен ряд научных работ. Реакцией на эту озабоченность было создание международных неправительственных научных организаций по изучению глобальных процессов на Земле, таких как Международная федерация институтов перспективных исследований (ИФИАС), Римский клуб, Международный институт системного анализа, а в СССР – Всесоюзный институт системных исследований.

Проведение в 1972 году в Стокгольме Конференции ООН по окружающей человека среде и создание Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) ознаменовало включение международного сообщества на государственном уровне в решение экологических проблем, которые стали сдерживать социально-экономическое развитие. Стала развиваться экологическая политика и дипломатия, право окружающей среды, появилась новая институциональная составляющая – министерства и ведомства по окружающей среде[5,с43].

В 1980-х годах стали говорить об экоразвитии, развитии без разрушения, необходимости устойчивого развития экосистем. Всемирная стратегия охраны природы, принятая в 1980, впервые в международном документе содержала упоминание устойчивого развития. Вторая редакция ВСОП получила название «Забота о планете Земля – Стратегия устойчивой жизни» и была опубликована в октябре 1991. В ней подчеркивается, что развитие должно базироваться на сохранении живой природы, защите структуры, функций и разнообразия природных систем Земли, от которых зависят биологические виды. Для этого необходимо: сохранять системы поддержки жизни, сохранять биоразнообразие



и обеспечить устойчивое использование возобновляемых ресурсов. Появились исследования по экологической безопасности как части национальной и глобальной безопасности[2,с127].

В 1980-е годы Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) призывала к необходимости перехода к «развитию без разрушения». В 1980 году впервые получила широкую огласку концепция устойчивого развития во Всемирной стратегии сохранения природы, разработанной по инициативе ЮНЕП, Международного союза охраны природы (МСОП) и Всемирного фонда дикой природы. В 1987 году в докладе «Наше общее будущее» Международная комиссия по окружающей среде и развитию (МКОСР) уделила основное внимание необходимости «устойчивого развития», при котором «удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Эта формулировка понятия «устойчивое развитие» сейчас широко используется в качестве базовой во многих странах[9,с130].

В июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД), на которой было принято историческое решение об изменении курса развития всего мирового сообщества. Такое беспрецедентное решение глав правительств и лидеров 179 стран, собравшихся на ЮНСЕД, было обусловлено стремительно ухудшающейся глобальной экологической ситуацией и прогнозируемой на основе анализа ее динамики глобальной катастрофой, которая может разразиться уже в XXI в. и привести к гибели всего живого на планете. Среди проблем экологического характера, которые, согласно изданному Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) докладу «Глобальная экологическая перспектива - 2000» (ГЕО-2000), окажутся основными в XXI в., названы изменение климата в результате выброса парниковых газов, недостаток пресной воды и ее загрязнение, исчезновение лесов и опустынивание,



сокращение биоразнообразия, рост численности населения (и его перемещение), необходимость удаления отходов, загрязнение воздуха, деградация почв и экосистем, химическое загрязнение, истощение озонового слоя, урбанизация, истощение природных ресурсов, нарушение биогеохимических циклов, распространение заболеваний (включая появление новых) и т.д. Почти каждая из этих экологических проблем может, если будет продолжаться стихийное развитие цивилизации, привести к гибели человечества и биосферы. ЮНСЕД продемонстрировала осознание пагубности традиционного пути развития, который был охарактеризован как неустойчивое развитие, чреватое кризисами, катастрофами, омницидом (гибелью всего живого). Переход на новую модель (стратегию) развития, получившую название модели устойчивого развития, представляется естественной реакцией мирового сообщества, стремящегося к своему выживанию и дальнейшему развитию[9,с 134].

Человечество столкнулось со все обостряющимися противоречиями между своими растущими потребностями и неспособностью биосферы обеспечить их, не разрушаясь. В результате социально-экономическое развитие приняло характер ускоренного движения к глобальной экокатастрофе, при этом ставится под угрозу не только удовлетворение жизненно важных потребностей и интересов будущих поколений людей, но и сама возможность их существования. Возникла идея разрешить это противоречие на пути перехода к такому цивилизационному развитию, которое не разрушает своей природной основы, гарантируя человечеству возможность выживания и дальнейшего непрекращающегося, т.е. управляемого и устойчивого, развития.

Идеи устойчивого развития отвечают объективному требованию времени и могут решающим образом повлиять на будущее России, сыграть важную роль в определении государственных приоритетов, стратегии



социально-экономического развития и перспектив дальнейшего реформирования страны. Новая стратегия развития цивилизации уже определила позицию мирового сообщества - объединить усилия во имя выживания человечества и непрерывного развития и сохранения биосферы. Россия, подписавшая документы упомянутой Конференции ООН, взяла на себя серьезные обязательства по реализации программы всемирного сотрудничества, принятой на основе консенсуса.

Термин «устойчивое развитие» получил широкое распространение после публикации доклада, подготовленного для ООН в 1987 г. специально созданной в 1983 г. Международной комиссией по окружающей среде и развитию. В русском издании этого доклада английский термин *sustainable development* переведен как «устойчивое развитие», хотя слово *sustainable* имеет и другие значения: «поддерживаемое, самоподдерживаемое», «длительное, непрерывное», «подкрепляемое», «защищаемое».

Еще в докладе «Всемирная стратегия охраны природы» (1980 г.), представленном Международным союзом охраны природы и природных ресурсов, подчеркивалось, что для того чтобы развитие было устойчивым, следует учитывать не только его экономические аспекты, но также социальные и экологические. В 80-е годы проблемы связи экологии и развития особенно активно обсуждались в трудах ученых из исследовательского института «Worldwatch» («Всемирная вахта») в США, и в частности его директора Л.Р. Брауна. ЮНЕП еще с середины 1970-х годов широко использовала понятие «развитие без разрушения», а в дальнейшем получило распространение понятие «экоразвитие», означающее экологически приемлемое развитие, т.е. развитие, наименее негативно воздействующее на окружающую среду[9,с.162].

Можно считать, что уже в Декларации Первой конференции ООН об окружающей среде (Стокгольм, 1972 г.) также была отмечена связь



экономического и социального развития с проблемами окружающей среды. В такое понимание развития важный вклад внесли научные доклады Римского клуба, и особенно доклад «Пределы роста» (1972 г.), в которых формулировались идеи перехода цивилизации от экспонциального экономического роста к состоянию «глобального динамического равновесия», от количественного роста - к «органическому» (качественному) и «новому мировому экономическому порядку» [9, с. 170].

На ЮНСЕД широко использовалось определение, приведенное в книге «Наше общее будущее»: «Устойчивое развитие - это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Это определение подвергалось критике за нечеткость и антропоцентричность. Отмечалось, что определение понятия «устойчивое развитие» должно в явной форме включать в себя и представление о сохранении окружающей природной среды. Вот почему из имеющихся дефиниций надо устранить даже скрытые намеки на деградацию как человечества, так и биосферы. Это в какой-то мере сделано в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, где под устойчивым развитием подразумевается «стабильное социально-экономическое развитие, не разрушающее своей природной основы» [9,с.172]. Далее это представление конкретизируется: «Улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобальным изменениям»[3,с.265].

Упомянутая выше Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию была представлена Правительством РФ и утверждена Указом Президента РФ № 440 от 1 апреля 1996 г. В Концепции отмечено, что



«следуя рекомендациям и принципам, изложенным в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.), руководствуясь ими, представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей» .

Данная Концепция была принята по рекомендации ЮНСЕД, в документах которой правительству каждой страны предлагалось разработать и утвердить свою национальную стратегию устойчивого развития. Концепция стала важной вехой на этом пути, а в настоящее время завершается работа над проектом Государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации.

Именно после ЮНСЕД стало понятным, что если не будут решены проблемы окружающей среды, то все завоевания цивилизации окажутся под угрозой уничтожения. Они могут исчезнуть потому, что все человечество будет ввергнуто в пучину планетарной экологической катастрофы, поскольку богатства природы, возможности самовосстановления биосферы окажутся полностью исчерпанными. Стало ясным, что необходимо коренным образом изменить модель развития человечества и даже сам способ жизнедеятельности каждого человека, провести самые кардинальные за всю историю человечества цивилизационные трансформации, которые обеспечили бы его выживание.

Весь мир, и Россия в том числе, стоит на пороге третьей, после аграрно-культурной и индустриальной, цивилизационной революции, не менее, а может быть, и более фундаментальной, чем две предыдущие. Стратегию устойчивого развития невозможно создать, исходя из традиционных



общечеловеческих представлений и ценностей, стереотипов мышления. Она требует выработки новых научных и мировоззренческих подходов, соответствующих не только современным реалиям, но и предполагаемым перспективам развития в III тысячелетии.

Понятие устойчивого развития должно определяться через два основных признака такого развития - антропоцентрический и биосфероцентрический. Под антропоцентрическим признаком в широком смысле понимается выживание человечества (страны) и способность (возможность) его дальнейшего непрекращающегося (устойчивого), непрерывно долгого развития, чтобы наши потомки имели не меньшие возможности, по сравнению с настоящим поколением, удовлетворения своих потребностей в природных условиях и экологических условиях Земли и космоса (принцип равенства возможностей поколений в плане удовлетворения своих потребностей). Биосфероцентрический (в общем случае - экологический) признак понятия связан с сохранением биосферы как естественной основы всей жизни на Земле, необходимого условия ее устойчивости и естественной эволюции, так чтобы дальнейшее развитие человечества не происходило в экофобной форме. В книге «Наше общее будущее» отмечается, что «стратегия устойчивого развития направлена на достижение гармонии между людьми и между обществом и природой». Этот принцип можно охарактеризовать как принцип коэволюции природы и общества.

Сказанное позволяет определить устойчивое развитие как стратегию социоприродного развития, которая обеспечивает выживание и непрерывный прогресс общества и не разрушает окружающую природную среду, особенно биосферу.

Переход к устойчивому развитию предполагает поэтапное восстановление естественных экосистем до уровня, который обеспечивает устойчивость окружающей среды и при котором появляется реальная



возможность существования будущих поколений людей, удовлетворения их жизненно важных потребностей и интересов. Формулирование новой стратегии развития означает постепенное соединение в единую самоорганизующую систему экономической, экологической и социальной сфер деятельности. В этом смысле устойчивое развитие предполагает, как минимум, экономическую эффективность, биосферосовместимость и социальную справедливость при общем снижении антропогенного давления на биосферу. Организация хозяйственной деятельности, не разрушающей биосферу, а ее сохраняющей, т.е. экологодопустимой, не выходящей за пределы несущей емкости экосистем, - одно из центральных направлений становления будущего устойчивого общества. Биосфера с этой точки зрения должна рассматриваться уже не только как кладовая и поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть обязательным условием функционирования социально-экономической системы и ее отдельных элементов.

Пока не существует удовлетворительного научно обоснованного подхода к созданию полностью биосферосовместимого хозяйства. Хозяйственная деятельность в XX в., ориентированная на быстрые темпы экономического роста, стала разрушительной силой для человека и биосферы. Но до сих пор биосферосовместимая экономика выглядит как очередная утопия и неясны пути и механизмы ее формирования, которые устроили бы современную цивилизацию. Разрешение этого эколого-экономического противоречия видится в создании новой модели хозяйствования, равновесной, или устойчивой, экономики, базирующейся на принципах всесторонней и полной интенсификации и экологизации.

Глубинная сущность перехода к устойчивому развитию заключается в выживании человечества и одновременном сохранении биосферы, иными словами, в сохранении биосферы и цивилизации. Однако для того чтобы



выжить, сохраниться как уникальный биологический вид, человеку необходимо кардинальным образом трансформировать все сферы своей деятельности в направлении существенного уменьшения давления на биосферу - почти на порядок. Это очень сложная задача, и ее выполнение во многом противоречит всему тому, что характерно для модели неустойчивого, или экономоцентрического развития, начавшегося с перехода человечества к производящему хозяйству. Экологическую несостоятельность этой модели особенно ярко продемонстрировал XX век [2,с.198].

XXI век может оказаться переломным в истории цивилизации, ибо на его протяжении должен разрешиться главный вопрос - быть или не быть человечеству. Переход к устойчивому развитию и позволит его разрешить, так как создает возможность выживания и дальнейшего непрерывного развития цивилизации, но в существенно измененной, биосферосовместимой, форме, когда человек не разрушает природную среду своего обитания - эту естественную колыбель любой жизни, в том числе и разумной. В настоящее время во всем мире разрабатывается концепция устойчивого развития, которая должна в научном плане превратиться в теорию, а в практическом - в стратегию устойчивого развития, и мировое сообщество должно реализовать эту стратегию, чтобы выжить в наступившем тысячелетии.

Теория и практика показали, что экологическая составляющая является неотъемлемой частью человеческого развития. В основе деятельности Международной комиссии по окружающей среде и развитию и её заключительного доклада «Наше общее будущее» была положена новая триединая концепция устойчивого (эколого-социально-экономического) развития. Всемирный саммит ООН по устойчивому развитию (межправительственный, неправительственный и научный форум) в 2002 году подтвердил приверженность всего мирового сообщества идеям устойчивого развития для долгосрочного удовлетворения основных человеческих



потребностей при сохранении систем жизнеобеспечения планеты Земля. Концепция устойчивого развития во многом перекликается с концепцией ноосферы, выдвинутой академиком В.И. Вернадским еще в середине XX века.

1.3 Трехединое обоснование концепции устойчивого развития

Разумеется, концепция устойчивого развития не могла бы стать столь распространенной, если бы не имелось соответствующих предпосылок как в недрах самой традиционной экономической науки, так и в обществе. Главной предпосылкой стали грандиозные перемены, произошедшие в мире в середине XX века. Если прежде ареной экономического роста были лишь несколько стран Европы и Северной Америки, то теперь в основанное на единых принципах мировое хозяйство оказался включенным практически весь мир.

Модель развития, применявшаяся развивающимися странами в 50-60-е годы, ориентировалась на достижение экономической эффективности. Считалось, что только эффективность экономической системы способна проложить путь ко всеобщему процветанию и покончить с неравенством как в рамках отдельно взятой страны, так и в мировом масштабе. Однако неоднократно указывалось на чрезвычайно низкую эффективность экономической системы промышленно развитых стран, основанную на непропорционально высоких затратах природных ресурсов [6, с.203] .

К началу 70-х годов возрастающая численность бедных слоев населения в развивающихся странах и отсутствие преимуществ экономического развития привели к росту числа попыток непосредственно исправить ситуацию с распределением доходов. Становилось ясным: единственное, что может исправить ситуацию, это конкретные действия, предпринятые в широких масштабах и согласованные на мировом уровне. Парадигма развития переместилась в сторону уравновешенного роста, который в явной форме



учитывал социальные цели (особенно задачу сокращения численности бедных слоев населения) и придавал им такое же значение, как и экономической эффективности.

Третьей основной задачей развития стала защита окружающей среды. К началу 80-х годов было накоплено большое количество информации, свидетельствующей о том, что деградация окружающей среды является серьезным препятствием для экономического развития. Указывалось на то, что пренебрежение к экологическим проблемам нельзя оправдать необходимостью решать другие, кажущиеся более неотложными задачи.

Таким образом, концепция устойчивого развития появилась в результате объединения трех основных точек зрения: экономической, социальной и экологической. В соответствии с этим часто говорят о трех целях устойчивого развития: экологической целостности, экоэффективности и экосправедливости [8,с134].

С экономической точки зрения концепция устойчивого развития основывается на определении дохода, данном Дж. Хиксом. «В практической жизни определение уровня дохода преследует цель указать людям, сколько они могут потреблять, не делая себя при этом беднее». Это вполне согласуется с концепцией устойчивого развития, для которой наиболее плодотворным оказалось следующее из сделанных Хиксом в порядке последовательных уточняющих шагов определение дохода: «...доход индивида - это то, что он может в течение недели потратить и при этом все-таки ожидать, что и к концу недели его положение будет таким же, каким было и в начале»[8,с141].

Действительно, от понимания того, что полученный сегодня доход фактически не является доходом, если такой же не может быть получен завтра, до осознания бесперспективности не соотнесенного с ресурсными возможностями экономического роста оставалось сделать только один шаг, и этот шаг был сделан авторами концепции устойчивого развития. Из



определения Хикса непосредственно вытекает ключевое для концепции устойчивого развития значение экономически оптимального использования ограниченных природных ресурсов.

Ограниченность ресурсов давно уже осознается как фундаментальный экономический факт. Однако вывод о фактической бесплатности «даровых благ природы» был сделан только в рамках концепции устойчивого развития. В настоящее время имеется большое число самых разных подходов к оценке стоимости природных ресурсов. Однако при решении вопроса о взаимозамещаемости производственного, природного и человеческого капитала и особенно при стоимостной оценке природных ресурсов возникают проблемы интерпретации.

Важно подчеркнуть, что именно экономический подход является стержнем концепции устойчивого развития. В то же время концепция устойчивого развития позволила по-новому взглянуть на само понятие «экономическая эффективность». Более того, выяснилось, что долгосрочные экономические проекты, при осуществлении которых принимаются во внимание природные закономерности, в конце концов оказываются экономически эффективными, а осуществляемые без учета долгосрочных экологических последствий - убыточными. Экономический подход к концепции устойчивости развития основан на теории максимального потока совокупного дохода Хикса-Линдаля, который может быть произведен при условии, по крайней мере, сохранения совокупного капитала, с помощью которого и производится этот доход. Эта концепция подразумевает оптимальное использование ограниченных ресурсов и использование экологичных – природо-, энерго-, и материалосберегающих технологий, включая добычу и переработку сырья, создание экологически приемлемой продукции, минимизацию, переработку и уничтожение отходов. Однако при решении вопросов о том, какой капитал должен сохраняться (например,



физический или природный, или человеческий капитал) и в какой мере различные виды капитала взаимозамещаемы, а также при стоимостной оценке этих активов, особенно экологических ресурсов, возникают проблемы правильной интерпретации и счета. Появились два вида устойчивости – слабая, когда речь идет о неумещаемом во времени природном и произведенном капитале, и сильная – когда должен не уменьшаться природный капитал (причем часть прибыли от продажи невозобновимых ресурсов должна направляться на увеличение ценности возобновимого природного капитала)[7,с.164].

Концепция устойчивого развития социально ориентирована. Она направлена на сохранение социальной и культурной стабильности, в том числе на сокращение числа разрушительных конфликтов. В глобальных масштабах желательно также сохранить культурный капитал и более полно использовать практику устойчивого развития, имеющуюся в недоминирующих культурах. Для достижения устойчивости развития современному обществу придется создать более эффективную систему принятия решений, учитывающую исторический опыт и поощряющую плюрализм.

Именно осознание первостепенной важности решения социальных проблем явилось толчком к созданию Римского клуба и в конечном счете к возникновению самой концепции устойчивого развития.

Без справедливого распределения ресурсов и возможностей между всеми членами человеческого общества устойчивое развитие невозможно. Достижение достойной жизни и благосостояния для всех граждан мира должно стать главной целью мирового сообщества. Для устойчивого развития в первую очередь необходимо создание более равноправного общества на всех без исключения уровнях человеческой организации. Некий гарантированный минимальный уровень жизни должен быть неотъемлемым правом любого гражданина.



Вместе с тем возникает вопрос о социальном максимуме, т.е. о тех верхних пределах, за которыми потребление и расточительство становятся предосудительными и даже преступными. Ключевыми оказываются не те или иные темпы роста, а скрывающееся за ними распределение доходов. Материальное изобилие приносит с собой проблемы в такой же, если не большей степени, что и бедность.

Развитием социальной составляющей концепции устойчивого развития стала фундаментальная идея соблюдения прав будущих поколений. Природные ресурсы Земли являются общим наследием всего человечества, включая как ныне живущие, так и будущие поколения. Для устойчивого развития этот постоянный резервный фонд должен передаваться из поколения в поколение как можно менее истощенным и загрязненным.



4. Совершенствование концепции устойчивого развития

На конференции в Рио-де-Жанейро так и не было достигнуто решение многих ключевых вопросов. Для того, чтобы предотвратить экологическую катастрофу, неизбежную если не стремиться к реализации концепции устойчивого развития, необходимо эффективное международное сотрудничество всех без исключения стран и народов мира.

Поэтому в рамках ООН нужна более действенная координация в масштабе планеты, отдельных стран и регионов по решению таких насущных проблем, как предотвращение войн, откуда бы агрессия ни исходила, борьба с опустошением, голодом, эпидемиями, детской смертностью и другие

Развернувшийся процесс глобализации существенно влияет на постановку проблемы безопасности. Становится очевидным, что усилия, направляемые на обеспечение безопасности отдельно взятого объекта безопасности - государства, общества, личности, фирмы и т.п., должны одновременно способствовать и глобальной безопасности, т.е. безопасности всего человечества. Это означает, что безопасность любого объекта (субъекта) не может быть обеспечена в полной мере без обеспечения глобальной безопасности. А поскольку безопасность цивилизации зависит от сохранения биосферы, ее устойчивости и естественной эволюции, постольку необходимо обеспечение безопасности (сохранение) естественной природной среды.

Итак, переход к устойчивому развитию возможен лишь в глобальном масштабе, в согласованно-когерентном режиме всех объектов безопасности (и субъектов также), а значит, любые решения и действия по обеспечению безопасности любого объекта не должны противоречить международно-глобальным императивам устойчивого развития. Сказанное относится не только к экологической безопасности, но и к любому виду безопасности - к экономической, информационной, социальной и т.д. Отсюда следует также,



что в старой модели - модели неустойчивого развития - не может быть обеспечена безопасность ни всего человечества, ни отдельно взятого государства независимо от того, по какому типу мыслится ее обеспечение (американскому, северокорейскому и т.п.). В начале XXI в. обеспечение безопасности государства, общества, личности, всей человеческой культуры зависит не только от отдельно взятого объекта и субъекта безопасности, но и от того, осуществляется ли переход к устойчивому развитию всего человечества. Кроме того, это означает, что любые процессы на любом направлении глобализации - экономическом, финансовом, культурном, информационном и т.д. - также должны «работать» не на старую модель цивилизации, а на глобально-управляемое устойчивое развитие.

Возможны и улучшения в отдельно взятых регионах. На сегодняшний день в России назрела необходимость перехода от декларативного провозглашения концепции и принципов устойчивого развития к разработке и правовому закреплению государственной стратегии устойчивого развития, содержащей механизмы ее реализации, а также совершенствования экологического и другого законодательства на основе системного комплексного подхода. В этой связи заслуживает внимания высказанное в юридической литературе мнение об экологизации норм других отраслей права в контексте устойчивого развития. Прежде всего, следует преодолеть фактически установившееся в юриспруденции представление о том, что все отношения, связанные с окружающей средой, относятся к сфере только экологического права. Ведь Концепция устойчивого развития, не отрывая окружающую среду от развития человечества, затрагивает все сферы общественной жизни человека: экономические, политические, социальные, культурные и т.д. Отсюда обеспечение устойчивого развития превращается в задачу всей юриспруденции, а не только какой-то ее части». На сегодняшний день особую актуальность приобретает предложение о необходимости



разработки проекта базового Федерального закона «О государственной политике по обеспечению перехода РФ к устойчивому развитию».

Что касается экологического законодательства, то в контексте устойчивого развития в экологическом законодательстве и праве России должны быть решены, главным образом, четыре проблемы. Они касаются: а) установления научно обоснованных пределов изъятия природных ресурсов для удовлетворения экономических потребностей и пределов вредных химических, физических и биологических воздействий на природу; б) обеспечения выполнения экологических требований при подготовке и принятии хозяйственных и иных экологически значимых решений; в) обеспечения выполнения экологических требований при осуществлении хозяйственной и иной экологически значимой деятельности; г) защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе прав и интересов будущих поколений. Основы эколого-правового обеспечения концепции устойчивого развития будут постепенно создаваться в Российской Федерации по мере развития и совершенствования правового механизма регулирования экологических отношений в целом и механизма подготовки и принятия экологически значимых решений

Потребностям устойчивого развития отвечают также и другие предложения по совершенствованию действующего экологического законодательства и принятию новых законов - о платежах за негативные воздействия на окружающую среду, об экологическом аудите, об экологическом страховании, о зонах экологического бедствия, об экологической культуре и др.

В целом же перспективы экологического законодательства должны быть связаны с необходимостью учета глобализационного фактора и концепции устойчивого развития при решении вопросов, активно обсуждаемых в последнее время в эколого-правовой науке: при разработке концепции



развития экологического законодательства, при разработке и совершенствовании конкретных нормативных правовых актов системы этого законодательства исходя из комплексного подхода, при разработке и правовом закреплении конкретных административных, экономических и других механизмов реализации правовых норм, а также в правоприменительной деятельности.

Не менее важной для реализации положений устойчивого развития и глобальных экологических требований, получивших законодательное оформление, имеет вопрос об исполнении экологического законодательства, в том числе при исполнении Россией своего интернационального экологического долга и международных экологических рекомендаций с учетом необходимости решения целого ряда имеющихся проблем. Представителями эколого-правовой науки выделяются разные аспекты реализации принципов и норм устойчивого развития, содержащихся в правовых актах, например, способ преодоления отрицательных стереотипов поведения в данной сфере со стороны органов исполнительной власти, организаций и отдельных предпринимателей. Актуальным является мнение об усилении государственного и общественного контроля за исполнением правовых природоохранных требований, а также о необходимости разъяснения, внедрения и апробации концепции устойчивого развития.



2 Устойчивое развитие в России

2.1 Энергетический сектор в контексте устойчивого развития.

Экологизация нефтяного и газового сектора: проблемы и перспективы

Экономическое развитие России в значительной степени зависит от топливно- энергетического сектора на основе углеводородного сырья. На территории страны сосредоточено около 6% всех мировых разведанных запасов нефти и 24% – природного газа. Принятая правительством России в 2014 году «Энергетическая стратегия России до 2030 года» предусматривает сохранение в среднесрочной перспективе уровня добычи и транспортировки на экспорт сырой нефти в существующих сегодня объемах и определенный рост добычи природного газа.

К настоящему времени экстенсивная эксплуатация нефтегазовых месторождений нанесла огромный ущерб окружающей среде России (в том числе загрязнение в связи с нефтеразливами и сжиганием попутных нефтяных газов), в местах традиционной добычи (в первую очередь в Западной Сибири) и несет новые риски и угрозу в связи с развитием проектов на морском шельфе. Несмотря на то, что в последние годы число крупных аварий в России уменьшилось, общее количество аварийных ситуаций и прорывов в первую очередь на промысловых трубопроводах исчисляется тысячами, нефтегазовая отрасль страны является мировым лидером по объемам сжигания попутного нефтяного газа (ПНГ), а новые проекты сегодня развиваются в особо сложных природно-климатических условиях (вечная мерзлота, арктический шельф), что существенно повышает экологические риски.

Начало работ по разведке и добыче в Арктике повышает вероятность разлива нефти с морских нефтедобывающих платформ, из трубопроводов, резервуаров для хранения нефтепродуктов, а также в результате операций по отгрузке нефти. В то же время в Арктике в результате изменения морских



ледовых условий открываются новые навигационные маршруты. Для существующих сегодня судоходных маршрутов это означает более плотное движение судов в течение более продолжительного навигационного периода. Новые морские пути будут создавать судоходные риски и связанные с ними риски нефтяных разливов.

Большая часть технологий, предлагаемых для ликвидации нефтяных разливов в Арктике, – адаптированные варианты тех, что обычно используются в регионах умеренного климата на открытой воде и суше, и они должны быть проверены на практике, прежде чем будет принято решение об их применении. Природно- климатические условия Арктики являются очевидным фактором снижения эффективности большинства технологий по ликвидации нефтяных разливов. Типичные арктические условия, влияющие на операции по борьбе с разливами, включают в себя наличие различных видов морского льда, экстремально низкие температуры, ограниченную видимость, сильное волнение на море и ветер. Эти условия существенно снижают эффективность технологий и систем ликвидации разливов.

Любая разработка природных ресурсов в Арктике в течение ближайших десятилетий будет вестись в ситуации значительных рисков. Несмотря на то, что сокращение площади морского льда сделает этот район более доступным в долгосрочной перспективе, непредсказуемые краткосрочные изменения будут представлять серьезные проблемы для разработки планов мероприятий на случай чрезвычайных обстоятельств.

Не только арктические моря пользуются особым вниманием нефтедобывающих компаний. Охотское море является одним из наиболее богатых водными биоресурсами и обеспечивает 60% объема рыбного промысла России. Однако области высокой биологической продуктивности и традиционного рыболовства нередко совпадают с зонами высокой нефтегазоносности морского шельфа.



Активное освоение углеводородных запасов ведется сейчас на шельфе Сахалина. Роснефть планирует начать освоение нефтегазовых месторождений на магаданском шельфе, а «Газпром» – на Западно-Камчатском шельфе. Предполагаемые ресурсы составляют всего несколько процентов от общероссийских запасов нефти, а их освоение поставит под угрозу будущее целой трети рыбного богатства страны, то есть продовольственную безопасность страны. Существует угроза, что рыбопродукция с Камчатки перестанет считаться экологически чистой, ускорится ее вытеснение с рынков, снизится инвестиционная привлекательность рыбной отрасли и туризма. Компенсации за ущерб, нанесенный рыболовству в процессе нефтеразработки, будут направлены на строительство рыбоводных заводов, которые, в свою очередь, могут нанести вред диким популяциям лососей.

Освоение шельфовых месторождений сегодня нерационально из-за неприемлемо высоких экологических и экономических рисков. В частности, экономические риски связаны со значительным колебанием мировых цен на энергоресурсы, что ярко продемонстрировал мировой экономический кризис, начавшийся в 2008 году. Новая реальность создана на энергетических рынках мира в результате резкого роста добычи сланцевого газа, производства сжиженного газа, стабилизации спроса на энергоресурсы во многих странах и так далее. Все это может сделать нерентабельными нефть и газ новых российских месторождений, «заморозит» огромные инвестиции. Таким образом, дальнейшую реализацию новых проектов следует отложить до того времени, когда новые технологии позволят осваивать месторождения без нанесения ущерба уникальным природным богатствам и создавать в наиболее ценных для сохранения морских биоресурсов акваториях, например на Западно-Камчатском шельфе, зоны, закрытые для нефтедобычи и транспортировки.

Эксплуатация нефтегазовых месторождений суши имеет свои



экологические и экономические издержки. Среди наиболее актуальных и острых проблем в России, наряду с нефтеразливами из трубопроводных систем – сжигание ПНГ на факелах.

Весь мир впечатляют объемы сжигания ПНГ в нашей стране и их негативное воздействие на окружающую среду и энергозатратность. По разным оценкам, ежегодно сжигается 20-35 млрд кубических метров газа, что сопоставимо с энергопотреблением всей Москвы. Наибольшие объемы сжигаются в «нефтегазовой житнице» – Ханты-Мансийском автономном округе, с ним уже практически сравнялась Восточная Сибирь, ухудшаются показатели в Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Коми и Ненецком автономном округе.

С 2014 года Всемирный фонд дикой природы (WWF) России ведет общественную кампанию по прекращению сжигания ПНГ. Данные нефтяных компаний по объемам добычи и использования ПНГ за предыдущие годы ясно показывают лидеров и аутсайдеров по использованию ПНГ.

Таблица 1. Динамика роста объемов производства ПНГ в 2011-2016 гг. в нефтегазовых компаниях, ведущих свою деятельность на территории России, млрд кубических метров

Компания	Объем производства ПНГ, млрд м3						Уровень рационального использования ПНГ, %					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Роснефть	8,6	10,1	10,9	11,7	13,8	15,3	59,0	60,3	63,2	67,0	56,2	53,6
ТНК-ВР	11,3	12,4	12,2	12,5	13,1	13,9	79,8	68,4	79,6	84,4	84,6	82,8
Сургутнефтегаз	15,6	14,9	14,7	14,03	13,9	13,2	93,5	94,3	95,4	96,9	95,9	97,8
Лукойл	6,7	7,6	7,4	8,2	8,6	7,9	75,0	70,0	70,4	71,1	76,8	79,3
Газпром нефть	4,5	4,8	4,5	4,2	4,7	4,7	45,0	35,7	46,8	48,1	55,2	60,4
Славнефть	0,925	0,928	0,899	0,905	0,851	0,84	62,5	68,1	69,5	71,1	71,9	75,0
Татнефть	0,73	0,73	0,76	0,75	0,77	0,83	95,1	94,0	94,6	93,7	94,7	94,9
Башнефть	0,38	0,37	0,36	0,37	0,43	-	78,2	82,1	84,5	85,7	83,1	81,9
Руснефть	1,63	1,54	1,48	-	1,46	-	71,0	70,3	61,0	68,9	70,0	-

1. сохраняется рост добычи нефти за счет освоения месторождений Восточной Сибири, не располагающих необходимой инфраструктурой для рационального использования и транспортировки ПНГ;



2. отмечается рост газового фактора на нефтяных месторождениях России, в том числе в Западной Сибири – крупнейшем нефтедобывающем регионе, обеспечивающем около 60% всего производства нефти в стране (за шесть лет газовый фактор увеличился по России на 9%, в Западной Сибири – на 11,2%);

3. началась активная фаза добычи нефти на крупнейшем осваиваемом месторождении Восточной Сибири – Ванкорском месторождении.

Лидирующие позиции по уровню рационального использования ПНГ в 2016 году занимали компании ОАО «Сургутнефтегаз» и ОАО «Татнефть»: 97,8% и 94,9% соответственно.

Компании с государственным участием – «Роснефть» и «Газпромнефть» имеют наиболее низкие показатели по утилизации ПНГ, причем показатели «Роснефти» в течение последних пяти лет существенно ухудшились (доля использования ПНГ снизилась с 67% до 48%, по данным за 2012 год). Одновременно показатели использования ПНГ почти у всех частных компаний в течение последних пяти лет улучшались.

Снижение показателей использования ПНГ государственной компанией «Роснефть» – иллюстрация распространенной в России ситуации, когда госкомпания, выдавая свои интересы за государственные, активно добиваются понижения требования к экологическим показателям своей деятельности, получая при этом односторонние преимущества перед частными компаниями, которые вынуждены следовать требованиям законодательства. Так, например, при получении кредита от Банка развития Китая на освоение группы Ванкорских месторождений «Роснефтью» не был учтен высокий газовый фактор этих месторождений, а когда настала пора расплачиваться ванкорской нефтью за кредит, было дано политическое «добро» игнорировать экологические показатели. При этом в отчете «Роснефти» в области устойчивого развития за 2016 год прямо говорится, что снижение уровня



утилизации ПНГ до 53% объясняется наращиванием объемов добычи на Ванкорском месторождении, и в тоже время указывается о продлении срока реализации газовой программы по достижению уровня 95% вследствие кризиса.

В настоящий момент решение проблемы сжигания попутного нефтяного газа ограничивается рядом факторов, среди которых:

- несовершенство нормативно-правовой базы;
- отсутствие прозрачности и достоверности данных;
- низкий уровень оснащенности факельных установок средствами измерения.

В ноябре 2014 года в своем послании Федеральному Собранию Президент РФ Д.А. Медведев отмечал, что вопиющим фактом, примером неэффективного использования энергоресурсов остается сжигание попутного газа. Загрязняется окружающая среда, и десятки миллиардов рублей превращаются в дым. Действовать нужно решительно и быстро и никаких отговорок от добывающих компаний не принимать. Однако до сих пор проблема далека от своего решения. Вместо того чтобы выполнить поставленную президентом задачу, Минэнерго под натиском нефтяного лобби в очередной раз добивается переноса срока 95% использования ПНГ с 2012-го на 2014 год.

Аналогичная ситуация продления сроков со стороны правительства сложилась и с переносом запрета на использование бензина низких экологических стандартов: Евро-2 до 2013 года, Евро-3 – до 2015 года, Евро-4 – до 2016 года. Правительство принимает решения в пользу госкомпаний. В результате отставание от ЕС по срокам отказа от устаревших экостандартов Евро-2 и Евро-3 составляет 10-13 лет, причем речь идет об источниках, дающих до 90% загрязнения атмосферного воздуха в крупных городах, в частности в Москве. Одновременно правительство наказывает «рублем» тех,



кто вложил миллионы долларов в новые технологии и современное оборудование, поскольку вынужден был следовать требованиям по экологической модернизации производства – то есть частные компании «Лукойл» и ТНК-ВР. В худшие конкурентные условия были поставлены отечественные заводы, осуществившие модернизацию в установленные сроки, а инвесторы получили противоречивый сигнал в отношении целесообразности вложений в модернизацию и экологизацию производственных мощностей.

Минэнерго уступает пожеланиям госкомпаний при поддержке правительства, поскольку темпы внедрения новых стандартов должны коррелироваться с возможностями российских компаний. Но данные по динамике использования ПНГ однозначно показывают, что частные компании, которые вынуждены честно конкурировать на внутреннем и на мировом рынках и строят свое управление и стратегию развития в соответствии с международными экологическими стандартами, успешно достигают директивных показателей и использования ПНГ, и внедрения стандартов Евро-4 и Евро-5 для моторного топлива. Тогда как госкомпании оказываются неспособными достичь этих же экологических показателей или целенаправленно их игнорируют. Можно также говорить о том, что лоббируемые госкомпаниями изменения в сроках введения новых экологических стандартов являются попытками скрыть ошибки в стратегическом корпоративном планировании или осознанную ставку на нечестную конкуренцию.

В 2012 году постановлением Правительства РФ «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» установлен целевой показатель сжигания не более 5%, но лишь немногие компании и регионы улучшили свой показатель по использованию ПНГ.



Отсутствие последовательности и единства в действиях государственных органов по решению проблемы оказывает негативное воздействие и на возможность сконцентрировать финансовые ресурсы государственной поддержки на решении этой важной проблемы нефтяной отрасли в области энергоэффективности и загрязнения атмосферного воздуха.

Еще одной важной проблемой в стране является отсутствие объективной информации о масштабах сжигания, в том числе низкий уровень оснащённости месторождений измерительной аппаратурой. WWF России совместно с центром «СканЭкс» выполнили пилотный проект для двух регионов – Ненецкого автономного округа и Красноярского края – по отработке методики использования методов дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ) для дешифрирования факелов. Эта работа должна быть продолжена при поддержке федеральных и региональных природоохранных органов, чтобы в ближайшем будущем стать дополнительным инструментом мониторинга сжигания ПНГ.

Для повсеместного и достоверного учета ПНГ целесообразно использовать экономические стимулы для организации учета и контроля. При этом контроль над достоверностью учета, правильностью сведения баланса, за начислением и уплатой налогов должны осуществлять налоговые органы, а не Ростехнадзор, как это происходит сейчас.

В области международного сотрудничества наблюдается скачок поданных заявок на конкурс по отбору проектов совместного осуществления, но отказ России участвовать во втором периоде Киотского протокола приведет к прекращению данного источника финансирования в существующем формате.

Более эффективное использование месторождений суши возможно за счет масштабного развития газохимии (прекращения сжигания ПНГ и т. п.). Для этого необходим комплексный подход, позволяющий сформировать



условия для реализации таких инвестиционных проектов, как оснащение нефтепромыслов необходимой измерительной аппаратурой, строительство производственных мощностей для переработки, хранения и транспортировки ПНГ.

Проблемы нефтегазовой отрасли может решить изменение политики в области государственной поддержки. Вместо того чтобы обеспечивать налоговыми льготами и другими привилегиями новые крайне рискованные шельфовые проекты в Арктике (проект «Газпрома» «Приразломное» в Печорском море или проект компаний «Роснефть» и Exxon в Карском море), вероятно, целесообразно обеспечить государственную поддержку повышению эффективности уже существующих месторождений. Экологические и экономические риски и издержки от освоения арктического шельфа сегодня настолько высоки, что необходимо добиваться смены вектора приоритетного развития нефтегазовой отрасли в России на ближайшие 10-15 лет.

2.2 Экологизация промышленного сектора и проблемы экономического развития

Несовершенство государственной природоохранной и энергетической политики в России является одним из ключевых факторов низкого уровня экологичности в экономике. Целью данной статьи является анализ проблем и выявление ключевых факторов, препятствующих активной экологизации и декарбонизации российской экономики.

Доля российской промышленности составляет более четверти в ВВП страны и более 95% в экспорте. В соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД) к промышленному производству относятся следующие виды экономической деятельности: «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие



производства», «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды».

Ниже представлена статистика за период с 2013-го по 2012 год.

Таблица 2. Показатели динамики ВВП и промышленности за 2012-2016

ГОДЫ

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016
ВВП					
ВВП России в текущих ценах	41276,8	38807,2	46308,5	55799,6	62599,1
Дефлятор ВВП	118,0	102,0	114,2	115,5	108,5
Динамика ВВП по отношению к предыдущему году	105,2	92,2	104,5	104,3	103,4
Доля промышленности в ВВП (в текущих ценах)					
1. Добыча полезных ископаемых	3 284,6	2 885,4	3 842,8	5 157,3	5 801,4
2. Обрабатывающие производства	6163,9	5 005,3	5 934,7	7 385,5	8 091,7
3. Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	1 034,0	1 388,7	1 527,1	1 814,5	1 845,8
Разделы 1+ 2+ 3	10 482,5	9 279,5	11 304,6	14 357,3	15 738,9
Доля промышленности в ВВП (в процентах)					
1. Добыча полезных ископаемых	8,0%	7,4%	8,3%	9,2%	9,3%
2. Обрабатывающие производства	14,9%	12,9%	12,8%	13,2%	12,9%
3. Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,5%	3,6%	3,3%	3,3%	2,9%
Разделы 1+ 2+ 3	25,4%	23,9%	24,4%	25,7%	25,1%
Динамика промышленности (по отношению к предыдущему году)					
1. Добыча полезных ископаемых	97,17%	86,13%	116,6%	116,16%	103,72%
2. Обрабатывающие производства	103,99%	79,62%	103,8%	107,71%	101,02%
3. Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	102,41%	131,69%	96,3%	102,84%	93,80%
Разделы 1+ 2+ 3	101,60%	86,79%	106,7%	109,92%	101,08%

За период с 2012-го по 2016 год доля обрабатывающей промышленности снизилась на 6,45%, что говорит о том, что весь прирост за последние пять лет в промышленности был достигнут за счет секторов добычи полезных ископаемых и производства энергии. При том, что объем добычи нефти в России (как ключевого экспортного ресурса) вырос на 5,4% с 2012 года (с уровня 491 млн тонн в 2016 году до 518 млн тонн в 2016 году), общий рост промышленного сектора с 2012 года составил лишь 4,53%. Можно предположить, что рост добычи нефти уже не может быть двигателем экономического развития и его потенциал уже исчерпан. Кризис в



обрабатывающей промышленности можно считать затянувшимся, и перспектив оздоровления сектора не видно.

Таблица 2. Доля различных групп товаров в российском экспорте в 2016 году

Наименование товара	Объем экспорта (тыс. долл.)	Доля экспорта (%)
Фосфаты кальция, т	337308	0,07%
Руды и концентраты железные, т	3184889	0,62%
Уголь каменный, т	11384612	2,21%
Кокс и полукокс, т	549273	0,11%
Нефть сырая, т	179140097	34,71%
Нефтепродукты, т	94698991	18,35%
Бензин автомобильный, т	2642246	0,51%
Дизельное топливо, т	34012914	6,59%
Топлива жидкие, т	43667543	8,46%
Газ природный, млн куб. м	63782072	12,36%
Электроэнергия, млн кВт-ч	1289294	0,25%
Аммиак безводный, т	1627246	0,32%
Метанол (спирт метиловый), т	339834	0,07%
Черные металлы, т	23818646	4,62%
Чугун передельный, т	2094567	0,41%
Ферросплавы, т	1719494	0,33%
Полуфабрикаты из железа и нелегированной стали, т	7725475	1,50%
Прокат плоский из железа и нелегированной стали, т	5399943	1,05%
Медь рафинированная, т	1620336	0,31%
Никель необработанный, т	4495588	0,87%
Алюминий необработанный, т	7211039	1,40%
Итого	490741405	95,10%
Общий объем экспорта в 2016 г.	516040000	

В России понимание роли природоохранных проблем и экологическая политика значительно ниже, чем в развитых, и уже даже в некоторых развивающихся, странах. Вместе с тем в настоящее время, несмотря на огромный экологический потенциал, ситуация в окружающей среде в нашей стране остается крайне острой. Природоохранные вопросы превратились из чисто экологических в проблемы экономической безопасности. Финансово-экономический кризис способствовал дальнейшему обострению проблем, связанных с состоянием окружающей среды.

Экологическая ориентация развития мировой экономики требует от



России пере-смотра ее экономической стратегии для того, чтобы не только не потерять свое место в обновленной мировой экономике, но и приобрести в ней более весомое положение.

В российской экономической науке достаточно полно освещены вопросы разработки теории устойчивого развития во взаимосвязи с экологическими проблемами. Однако мало комплексных исследований по эколого-экономической проблематике. Длительный период относительно небольшого внимания к охране окружающей среды в нашей стране, когда к экологии при рассмотрении экономических вопросов относились (и все еще относятся) «по остаточному принципу», обусловил нехватку публикаций на эту тему, особенно по проблемам формирования новых тенденций в политике по охране окружающей среды, а также по вопросам, связанным с экологической деятельностью и политикой транснациональных компаний, формирования новых рынков природоохранных технологий, экологического инвестирования и инноваций.

Влияние на окружающую среду в России оценивают как умеренное, но только из-за того, что более 60 процентов территории не затронуто деятельностью человека. Огромная территория лесов делает Россию «экологическим запасником» мира. Однако экологическая ситуация в России остается крайне острой, и страна находится на одном из последних мест в мире во многих областях охраны окружающей среды. Проблемы окружающей среды уже перестали быть чисто экологическими и прямо затрагивают экономическую безопасность страны.

Основными факторами деградации окружающей среды России служат преобладание в экономике ресурсоемких и загрязняющих окружающую среду отраслей в структуре промышленного производства, высокая степень изношенности основных фондов, относительно низкая степень эффективности использования ресурсов и производства в целом вследствие низкого



технологического уровня экономики, явно недостаточное развитие экологического рынка, а также проблемы российской природоохранной политики.

Острая ситуация в сфере охраны окружающей среды во многом связана с экологической политикой России. Среди главных недостатков российской политики можно выделить отсутствие экологических приоритетов в экономической стратегии, включая нехватку четко сформулированной стратегии в природоохранной области, слабое экологическое управление, проблемы в законодательной сфере, отсутствие комплексной системы государственного экологического мониторинга, низкий уровень финансирования природоохранных мероприятий, слабая инновационная активность в природоохранной области, невысокий уровень внимания к экологической культуре населения, явно недостаточное осознание компаниями роли экологического фактора в своей деятельности и некоторые другие.

Несмотря на широкий круг природоохранных законов, законодательная система характеризуется отсутствием комплексного подхода к ее формированию, противоречивостью и наличием многочисленных пробелов, несовершенством правоприменительной практики, неудовлетворительным контролем, крайне ограниченным использованием современных экономических инструментов, а также высоким уровнем коррупции.

В рамках построения инновационной экономики в России выдвигаются цели создать новую систему экологической безопасности и обеспечить условия для экологизации экономики. Ряд российских компаний пришел к осознанию необходимости учета международных экологических принципов ведения бизнеса, в первую очередь это касается крупных компаний, работающих на мировом рынке, особенно нефтегазовой и металлургической отраслей. Отмечается некоторый рост российского экологического рынка.



Вместе с тем принимаемых мер явно недостаточно для того, чтобы не отстать от ключевого направления мирового развития, к тому же они носят непоследовательный характер. Результатом отставания экологизации экономической политики может стать потеря даже имеющихся позиций нашей страны в мире и появление дополнительных препятствий в виде экологических ограничений для доступа на экспортные рынки российских товаров и услуг. Создание барьеров, базирующихся на экологическом регулировании, принимает все более и более активное применение.

Вместе с тем проблема экологического протекционизма как механизм климатической политики начинает изучаться все более активно. В последние годы развитые и ряд развивающихся стран активизировали климатическую политику: Европейский союз, США, Япония, а также Республика Корея и, все более активно, Китай. Практически все ее инструменты могут оказать прямое или косвенное воздействие на доступ на их рынки товаров из России и других стран. Вместе с тем ряд возможных мер внешнеторговой политики, являющейся составной частью климатических мероприятий, в первую очередь пограничные компенсационные меры, может прямо влиять на экспорт стран-контрагентов, снижая экспортные поступления, – и, соответственно, на их экономическое развитие. Непосредственную угрозу представляет ожидаемое введение пограничного углеродного налога ЕС на широкую номенклатуру импортируемых товаров; часть критериев их отнесения к этому списку не противоречит правилам ВТО. До настоящего времени был зафиксирован единственный прецедент попытки применения углеродного налога ЕС в области авиационных услуг, однако в будущем существует высокая степень вероятности их более широкого использования, по крайней мере в ЕС и США. Другие страны до сих пор не заявляли о возможном применении пограничного углеродного налога, однако нельзя исключить такую возможность, например, после запуска ими систем торговли квотами.



Последствия введения пограничного налога на внешнюю торговлю и экономику России в настоящее время сложно оценить в связи с неопределенностью перспектив введения ограничений и отсутствием их перечня. Вместе с тем существенная роль экспорта в российской экономике определяет значимость для российских регионов и России в целом возможного применения пограничных компенсационных мер. Отсутствие ясной политики в сфере регулирования выбросов парниковых газов создает риски как для российского бизнеса, так и для экономики в целом.

2.3 Сектор обращения с отходами: текущая ситуация, перспективы

В 2016 году на территории Российской Федерации образовалось 52,9 млн тонн бытовых отходов. В среднем на душу населения образовалось 400 кг бытовых отходов, что соответствует уровню стран Центральной и Восточной Европы и примерно в два раза ниже уровня стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития.

В настоящий момент ни в одном регионе Российской Федерации не создана комплексная система обращения с отходами, предусматривающая минимизацию их вреда для населения и окружающей среды и стимулирующая вовлечение отходов в хозяйственный оборот.

Даже простое удаление образующихся бытовых отходов с территории поселений реализовано в регионах не в полной мере. Например, в Ярославской области доля жителей, не охваченных системой сбора и вывоза отходов, составляет более 10% в городах и около 50% в сельской местности. По данным Министерства регионального развития РФ, в 2015 году треть городских округов и более половины сельских поселений не имели схем санитарной очистки. Все это приводит к образованию стихийных свалок на природных территориях вблизи населенных пунктов, в заброшенных карьерах.



Основным способом обращения с бытовыми отходами является захоронение (92-94%), небольшая часть отходов подвергается переработке (4-5%) и сжиганию (2-3%). Необходимо отметить, что захоронение отходов зачастую осуществляется без соблюдения санитарных норм. Так, в целом по стране имеется лишь 1399 специально оборудованных полигонов для твердых бытовых отходов (ТБО), при этом количество свалок, санкционированных и несанкционированных, в разы больше – 7 154 и более 17 500 соответственно. Суммарная площадь перечисленных объектов составляет более 50 тыс. га.

Санкционированные свалки не имеют лицензии и не соответствуют требованиям природоохранного законодательства. Свалки не оборудованы должным образом: не имеют гидроизоляции, автомобильных весов, электроснабжения. Но полигонов не хватает – и эти объекты продолжают эксплуатироваться. В целом по стране потребность в полигонах на 75% превышает имеющиеся мощности.

Как санкционированные, так и несанкционированные свалки представляют значительную опасность: размещенные на них отходы не изолированы от грунта, что может приводить к загрязнению грунтовых вод фильтратом, и не защищены от возгорания.

Переработка бытовых отходов развита слабо, несмотря на то что в крупных городах доля вторичных ресурсов в отходах составляет более 50%, что сопоставимо с показателями развитых стран. В жилом секторе, за единичными исключениями, отсутствует практика отдельного сбора бытовых отходов, что создает значительные препятствия для их дальнейшей переработки.

Некоторое количество вторичных ресурсов удастся извлечь при сортировке смешанных отходов на мусороперерабатывающих комплексах при полигонах и санкционированных свалках. Как правило, выборка полезных фракций осуществляется вручную. Сотрудники, работающие на сортировке,



подвергаются значительным рискам из-за наличия в смешанных отходах ртути, возбудителей инфекций, токсичных веществ.

Незначительная часть бытовых отходов поступает на переработку из пунктов приема вторичных ресурсов. Например, в Москве в 2016 году в приемные пункты поступило 27,60 тысячи тонн отходов, что составляет 0,5% от общего объема бытовых отходов города.

Сжигание – наименее распространенный способ обращения с бытовыми отходами. На мусоросжигательные заводы поступают смешанные отходы из жилого сектора, что создает угрозу попадания в отходящие газы ртути и токсичных органических соединений, таких как бромированные пламегасители, а также образования шлаков с высоким содержанием тяжелых металлов. Особую обеспокоенность это вызывает в связи с расположением мусоросжигательных заводов в непосредственной близости от жилых кварталов.

Основной причиной существующего положения дел в области обращения с отходами является несовершенство нормативно-правовой базы и экономических механизмов. Пробелы в действующем законодательстве можно разделить на две группы: препятствия на пути организации системы сбора и удаления бытовых отходов и недостаточное стимулирование переработки отходов.

В сельских поселениях, в отличие от крупных городов, система сбора и удаления отходов зачастую отсутствует. Одной из причин этого является неэффективное разделение полномочий между муниципальными и региональными властями. Согласно федеральным законам 89-ФЗ и 131-ФЗ, организация сбора и вывоза бытовых отходов относится к вопросам местного значения поселения, но эти обязанности не подкрепляются соответствующим финансированием. Также, в соответствии с указанными законами, организация переработки бытовых отходов является прерогативой



муниципальных районов. Однако на практике достаточными полномочиями и ресурсами, в том числе по привлечению инвестиций для реализации этих целей, обладают лишь субъекты федерации.

Другим важным аспектом проблемы является отсутствие ответственности для физических лиц за отсутствие договора о вывозе отходов. На практике это приводит к тому, что жители коттеджных поселков и садовых товариществ оставляют отходы на стихийных свалках.

Для крупных городов наиболее остро стоит вопрос переработки образующихся отходов, однако эта практика не поддерживается существующим законодательством. Так, извлечение из отходов полезных фракций не поощряется. В частности, не введен запрет на захоронение и сжигание вторичных ресурсов. Также отсутствует налог на сжигание отходов и размещение их на полигонах, что приводит к установлению низких тарифов на захоронение. В данных условиях мусоровывозящим компаниям оказывается выгоднее вывозить отходы на полигоны, чем передавать их переработчикам.

Компании, осуществляющие переработку отходов во вторичное сырье или товары, в данный момент не получают государственной поддержки. Ст. 14 Федерального закона «Об охране окружающей среды», предписывающая предоставление предприятиям налоговых льгот при использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, на практике не применяется. Отсутствует государственный заказ на продукцию из отходов. Серьезным недостатком российского законодательства является отсутствие ответственности производителей и импортеров за переработку товаров, утративших потребительские свойства.

Еще в 2008 году на высшем уровне была поставлена задача создать отходоперерабатывающую отрасль в кратчайшие сроки. Однако только в последние два года были предприняты шаги, свидетельствующие о намерении



государства создать комплексную эффективную систему обращения с отходами.

На момент написания статьи был подготовлен ко второму чтению проект Федерального закона №584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», содержащий поправки, направленные на совершенствование системы управления потоками отходов и обеспечение экологической безопасности, а также развитие экономических механизмов для стимулирования переработки отходов.

Также разработан законопроект о возмещении вреда, нанесенного окружающей среде, определяющий механизмы установления, оценки и ликвидации ущерба окружающей среде, связанного с прошлой и текущей хозяйственной деятельностью.

– Предлагается перераспределить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации обращения с твердыми отходами. В частности, передать полномочия по организации сортировки, переработки, обезвреживания и захоронения отходов на уровень субъектов Российской Федерации.

Также разработан законопроект о возмещении вреда, нанесенного окружающей среде, определяющий механизмы установления, оценки и ликвидации ущерба окружающей среде, связанного с прошлой и текущей хозяйственной деятельностью.

– Вводится иерархия способов обращения с отходами, в соответствии с которой приоритет отдается предотвращению образования отходов и их вторичной переработке.

– Планируется поэтапное введение запрета на захоронение ряда вторичных ресурсов (бумага, ПЭТФ, металлы, стекло и др.) и налаживание их отдельного сбора.



- Вводится механизм залоговой стоимости тары.
- Предлагается заменить лицензирование созданием саморегулируемых организаций операторов по обращению с отходами.
- Планируется введение принципа расширенной ответственности производителя и импортера товаров за обеспечение использования, обезвреживания и (или) захоронения своей продукции, утратившей потребительские свойства. Производитель (импортер) может реализовать свою ответственность самостоятельно или путем отчислений в специальный резервный фонд.

Следует отметить, что на данный момент среди компаний-производителей, переработчиков, независимых экспертов нет согласия по предложенным поправкам.

Больше всего вопросов и споров возникает вокруг замены лицензирования созданием саморегулируемых организаций и механизмов реализации принципа расширенной ответственности производителей (импортеров). Например, много споров вокруг того, следует ли вообще вводить саморегулирование отрасли; создавать целевой резервный фонд, куда будут идти отчисления производителей (импортеров); кто должен управлять этим фондом (государство или объединение переработчиков) и т. п.

Значительная часть опасений и вопросов вызваны тем, что в поправках многие важные детали не прописаны, а отданы на дальнейшее усмотрение Правительства РФ или Министерства природных ресурсов РФ. Например, правительство будет в дальнейшем определять перечень продукции (за производство и импорт которой придется платить), размеры, порядок расчета и уплаты отчислений и т. д. Не прописаны условия, при которых предприятие сможет утилизировать отходы самостоятельно и не платить деньги в фонд, это должно сделать в дальнейшем федеральное ведомство (Минприроды).



Diplom Магазин

интернет-агентство авторских работ