



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Факультет мировой экономики и мировой политики

**Поворот к природе:
новая экологическая
политика России
в условиях «зеленой»
трансформации
мировой экономики
и политики**

Доклад по итогам серии ситуационных анализов



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Факультет мировой экономики и мировой политики

Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зеленой» трансформации мировой экономики и политики

Доклад по итогам серии
ситуационных анализов



Москва

«Международные отношения»

УДК[323:502.1](470+571)
ББК 65.28(2Рос)-18+20.1(2Рос)
П42

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»
Факультет мировой экономики и мировой политики

П42 Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях “зеленой” трансформации мировой экономики и политики: доклад по итогам серии ситуационных анализов / Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, Факультет мировой экономики и мировой политики. — М.: Международные отношения, 2021. — 97 с., ил. ISBN 978-5-7133-1691-4

Доклад подготовлен авторским коллективом факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ под руководством С.А. Караганова по итогам трех ситуационных анализов под эгидой МИД России и при поддержке Фонда Росконгресс, Комитета по международным делам Государственной Думы ФС РФ, Совета по внешней и оборонной политике и журнала «Россия в глобальной политике».

УДК [323:502.1](470+571)
ББК 65.28(2Рос)-18+20.1(2Рос)

ISBN 978-5-7133-1691-4

- © Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021
- © Подготовка к изданию и оформление. ООО «Издательство “Международные отношения”», 2021

Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор доклада —
С. А. Караганов, декан факультета мировой экономики и мировой политики
НИУ ВШЭ, Почетный Председатель Президиума Совета по внешней
и оборонной политике, руководитель программы ситуационных анализов
под эгидой МИД России.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

И.А. Макаров — руководитель департамента мировой экономики НИУ ВШЭ,
основной автор;

Д.В. Сулов — заместитель директора Центра комплексных европейских и ме-
ждународных исследований НИУ ВШЭ, руководитель Рабочей группы по под-
готовке ситуационных анализов;

И.А. Степанов — младший научный сотрудник Центра комплексных европей-
ских и международных исследований НИУ ВШЭ, заместитель заведующего
Научно-учебной лаборатории экономики изменения климата НИУ ВШЭ;

Д.А. Серова — стажер-исследователь Научно-учебной лаборатории экономики
изменения климата НИУ ВШЭ.

**СПИСОК УЧАСТНИКОВ
СИТУАЦИОННОГО АНАЛИЗА
«НОВАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ:
ВОЗМОЖНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ДЛЯ БРИКС,
ШОС И СБ ООН»**

22 мая 2020 г., онлайн

1. **БАШМАКОВ Игорь Алексеевич** — исполнительный директор Центра по эффективному использованию энергии;
2. **БОБЫЛЕВ Сергей Николаевич** — руководитель Центра биоэкономики и экоинноваций экономического факультета МГУ;
3. **КАРАГАНОВ Сергей Александрович** — научный руководитель — декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, Почетный Председатель Президиума СВОП, ведущий ситанализа;
4. **КУЗНЕЦОВ Глеб Сергеевич** — руководитель Экспертного совета Экспертного института социальных исследований (ЭИСИ);
5. **ЛУКЬЯНОВ Федор Александрович** — главный редактор журнала «Россия в глобальной политике»;
6. **МАКАРОВ Игорь Алексеевич** — руководитель Департамента мировой экономики Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ;
7. **РЕВИЧ Борис Александрович** — заведующий Лабораторией прогнозирования качества окружающей среды и здоровья населения ИНП РАН;
8. **СТЕПАНОВ Илья Александрович** — младший научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ;
9. **СУСЛОВ Дмитрий Вячеславович** — зам. директора Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ;
10. **ХАРХОРДИН Олег Валерьевич** — профессор факультета политических наук, директор центра Res Publica, председатель Правления Фонда ЕУСПб.

СПИСОК УЧАСТНИКОВ СИТУАЦИОННОГО АНАЛИЗА «НОВАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ»

26 октября 2020 г., онлайн

1. **АБОЛИЦ Александр Самуилович** — главный редактор журнала «В мире животных»;
2. **АГАНИН Айдар Рашидович** — заместитель директора Департамента внешнеполитического планирования МИД России;
3. **БАШМАКОВ Игорь Алексеевич** — исполнительный директор Центра по эффективному использованию энергии;
4. **БУЛАТОВ Артем Юрьевич** — заместитель директора Департамента общеевропейского сотрудничества МИД России;
5. **ГУСМАН Михаил Соломонович** — первый заместитель генерального директора Информационного агентства ТАСС;
6. **ДАНИЛОВ-ДАНИЛЬЯН Виктор Иванович** — академик РАН, научный руководитель Института водных проблем РАН;
7. **ДРОБИНИН Алексей Юрьевич** — заместитель директора Департамента внешнеполитического планирования МИД России;
8. **ИНАМОВ Нуритдин Рахманжанович** — директор Департамента международного сотрудничества Министерства природных ресурсов и экологии России;
9. **КАРАГАНОВ Сергей Александрович** — научный руководитель — декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, Почетный Председатель Президиума СВОП, ведущий ситуационного анализа;
10. **КОЗЕЛЬЦЕВ Михаил Львович** — директор Центра исследования устойчивого развития инфраструктуры Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей НИУ ВШЭ;

11. **КОНОНУЧЕНКО Сергей Борисович** — заместитель директора Департамента международных организаций МИД России;
12. **КОРЧУНОВ Николай Викторович** — Посол по особым поручениям МИД России;
13. **МАКАРОВ Игорь Алексеевич** — руководитель Департамента мировой экономики Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ;
14. **ПАНКИН Александр Анатольевич** — заместитель министра иностранных дел Российской Федерации;
15. **ПОРФИРЬЕВ Борис Николаевич** — академик РАН, научный руководитель Института народнохозяйственного прогнозирования РАН;
16. **ПОСПЕЛОВ Василий Борисович** — заместитель директора Департамента экономического сотрудничества МИД России;
17. **СТАПРАН Наталья Валерьевна** — директор департамента многостороннего экономического сотрудничества и специальных проектов Министерства экономического развития;
18. **СТЕПАНОВ Олег Владимирович** — директор Департамента внешнеполитического планирования МИД России;
19. **СУСЛОВ Дмитрий Вячеславович** — заместитель директора Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ;
20. **ХАРХОРДИН Олег Валерьевич** — профессор факультета политических наук, директор центра Res Publica, председатель Правления Фонда ЕУСПб.;
21. **ЦВЕТОВ Антон Петрович** — заместитель руководителя Департамента многостороннего экономического сотрудничества и специальных проектов Министерства экономического развития Российской Федерации;
22. **ШВАРЦ Евгений Аркадьевич** — ведущий научный сотрудник Института географии РАН, член совета директоров — независимый директор ПАО «ГМК «Норильский Никель» и ОК «РУСАЛ»;

СПИСОК УЧАСТНИКОВ СИТУАЦИОННОГО АНАЛИЗА «ПЕРСПЕКТИВЫ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ И ЕС В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИИ И КЛИМАТА»

30 ноября 2020 г., онлайн

- 1. БАШМАКОВ Игорь Алексеевич** — исполнительный директор Центра по эффективному использованию энергии;
- 2. БУЛАТОВ Артем Юрьевич** — заместитель директора Департамента общеевропейского сотрудничества МИД России;
- 3. ДРОБИНИН Алексей Юрьевич** — заместитель директора Департамента внешнеполитического планирования МИД России;
- 4. ЕРМАКОВ Виталий Викторович** — эксперт Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ;
- 5. ИНАМОВ Нуритдин Рахманжанович** — директор Департамента международного сотрудничества Министерства природных ресурсов и экологии России;
- 6. ИШКОВ Александр Гаврилович** — заместитель начальника Департамента — начальник Управления ПАО «Газпром»;
- 7. КАРАГАНОВ Сергей Александрович** — декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, Почетный Председатель Президиума СВОП;
- 8. МАКАРОВ Игорь Алексеевич** — руководитель Департамента мировой экономики НИУ ВШЭ;
- 9. ПЛУЖНИКОВ Олег Борисович** — член генерального совета Общероссийской общественной организации «Деловой России»;
- 10. РОМАНОВ Константин Владимирович** — начальник отдела департамента перспективного развития ПАО «Газпром»;

11. РОМАНОВА Татьяна Алексеевна — доцент кафедры европейских исследований СПбГУ, доцент Департамента международных отношений НИУ ВШЭ;

12. САФОНОВ Георгий Владимирович — директор Центра экономики окружающей среды и природных ресурсов НИУ ВШЭ

13. СУСЛОВ Дмитрий Вячеславович — заместитель директора Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ;

14. ЦВЕТОВ Антон Петрович — заместитель руководителя Департамента многостороннего экономического сотрудничества и специальных проектов Министерства экономического развития России;

15. ШАБАЛА Юлия Игоревна — заместитель генерального директора по взаимодействию с органами государственной власти ООО «УК «МЕТАЛЛОИНВЕСТ».

ОГЛАВЛЕНИЕ

Авторский коллектив	3
Список участников ситуационного анализа «Новая экологическая политика России: возможные инициативы для БРИКС, ШОС и СБ ООН»	4
Список участников ситуационного анализа «Новая экологическая политика России: международный аспект»	5
Список участников ситуационного анализа «Перспективы отношений России и ЕС в области экологии и климата»	7
ПРЕДИСЛОВИЕ	11
ОСНОВНЫЕ ИДЕИ — КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	13

Часть 1

ФАКТОР ПРИРОДЫ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

1.1. Окружающая среда как арена для сотрудничества и конкуренции	26
1.2. Экологическая повестка и пандемия коронавируса	32
1.3. Экологическая повестка по пути «снизу вверх»	34

Часть 2

НЫНЕШНЯЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

2.1. Основные направления экологической политики России	39
2.2. Нынешняя российская климатическая политика	43
2.3. Риски сохранения статус-кво	45

Часть 3

НОВАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

3.1. Внутреннее измерение новой экологической политики России	50
---	----

3.2. Внешнее измерение новой экологической политики России	62
3.2.1. Общие принципы	62
3.2.2. Взаимодействие со странами БРИКС и ШОС, развивающимися государствами в целом	65
3.2.3. Взаимодействие с Европейским союзом и странами ЕС	72
3.2.4. Взаимодействие с США	76
3.2.5. Арктика, Сибирь и Дальний Восток	78

ПРИЛОЖЕНИЯ

<i>Приложение 1.</i> Экологические проблемы современного мира и становление глобальной экологической повестки	80
<i>Приложение 2.</i> Нынешнее состояние окружающей среды в России	87
<i>Приложение 3.</i> Основные цели и меры по проектам национального проекта «Экология».	95

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный доклад является продолжением серии исследований, завершающихся ситуационными анализами, которые проводятся Факультетом мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ под эгидой Министерства иностранных дел РФ при поддержке Фонда Росконгресс, Комитета по международным делам Государственной Думы РФ, общественного Совета по внешней и оборонной политике и журнала «Россия в глобальной политике». Доклады нацелены на выработку идей для российской, прежде всего внешней, но и не только, политике в кардинально меняющемся мире.

Наша уверенность в необходимости выработки новой экологической политики России для себя и для мира окончательно оформилась во время ситуационного анализа, проведенного в 2019 году и посвященного выработке новых идей для российской внешней политики¹. Стало понятно, что определенные пробелы в реализации политики в экологической сфере, занимающей все более важное место в международной повестке дня, ставят нас в невыгодное положение, не дает воспользоваться рядом конкурентных преимуществ.

Данный доклад готовился в условиях ограничений, вызванных COVID-19, что заставило изменить привычный порядок подготовки. Обычно мы разрабатываем расширенные тезисы, которые затем обсуждаются с применением технологии ситуационного анализа. Пандемия заставила усилить упор на подготовку базового материала, который был обсужден с рядом высокопоставленных представителей органов власти, авторитетных экспертов, и доработан. В ходе работы над докладом в режиме онлайн было проведено три ситанализа, а не один, как обычно.

Мы благодарим коллег — видных российских ученых, общественных деятелей и государственных служащих, которые согласились работать в столь сложных условиях. Десятки их замечаний и предложений нашли отражение в докладе. Список участников ситуационных анализов приводится в начале доклада.

Выражаем отдельную благодарность лауреату Нобелевской премии мира в составе группы ООН по изменению климата, исполнительному директору Центра по эффективному использованию энергии **И. А. Башмакову**, руководи-

¹ *Караганов С. А., Сулов Д. В., Примаков Е. А., Макаров И. А., Попович Л. Д.* Защита мира, земли, свободы выбора для всех стран: новые идеи для внешней политики России. М.: НИУ ВШЭ, 2020.

телю Центра биоэкономики и экоинноваций экономического факультета МГУ **С. Н. Бобылеву**, главному редактору журнала «В мире животных» **А. С. Аболицу** и профессору Московской школы управления СКОЛКОВО **Т. А. Митровой** за подготовку отзывов на одну из последних версий доклада, которые были очень полезны для работы над финальным вариантом.

Особую признательность мы выражаем академику РАН, научному руководителю Института народнохозяйственного прогнозирования РАН **Б. Н. Порфирьеву**, представившему самые подробные комментарии и рекомендации к одной из последних версий доклада, многие из которых авторы с благодарностью учли.

Доклад содержит несколько жестких оценок, в том числе российской политики, а также ряд относительно радикальных предложений. С некоторыми из них согласились не все участники ситанализов. В то же время относительно открытый — онлайн — формат обсуждений в определённой степени связывал руки и участникам обсуждений, и авторам результирующего доклада. Некоторые аспекты темы потребуют дальнейшего обсуждения в закрытом режиме.

Обсуждения в ходе трех ситуационных анализов показали, что заявленная тема носит весьма неоднозначный характер, и хотя с необходимостью качественной активизации внутренней и внешней экологической политики России были согласны все без исключения участники обсуждений, по поводу инструментов этой политики высказывались прямо противоположные мнения. Данный доклад не претендует на то, чтобы представить необходимую России новую экологическую политику, ее внутреннее и внешнее изменения, во всех деталях и поставить точку в соответствующей дискуссии. Напротив, он является приглашением к дискуссии — как на внутрироссийском, так и на международном уровне. В любом случае, воплощение идеи выработки новой экологической политики России для себя и для мира, если и когда она будет принята, потребует немало лет. Но все участники ситанализов, несмотря на разногласия по некоторым вопросам, были едины по одному: Россия запаздывает. Нужно срочно наверстывать упущенное время.

Мы широко использовали идеи, критические замечания, прозвучавшие на ситанализах. По некоторым вопросам, как уже сказано выше, участники отстаивали противоположные точки зрения. В тексте доклада мы отмечали те места, по которым участники не пришли к единому мнению. Разумеется, все предложения и замечания учесть невозможно, тем более по вопросам, где позиции экспертов носили противоположный характер. Ответственность за предлагаемый текст несут только руководитель авторского коллектива и основной автор — **И. А. Макаров**.

С. А. Караганов

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ — КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Нынешние тенденции развития международных отношений и национальные особенности России, ее конкурентные преимущества, а также вызовы, с которыми она сталкивается внутри и вовне, требуют выработки и проведения новой внутренней и внешней политики в области защиты природы, ее превращения в один из национальных и внешнеполитических приоритетов. **Сохранение и сбережение природы должно стать важной составляющей российской национальной идеи, ее миссии для себя и для мира, важным элементом российской международной идентичности, а международное сотрудничество по охране природы — важным позитивным вкладом России в развитие мира, слагаемым ее международной привлекательности и авторитета.**

Экологические проблемы превращаются в один из первоочередных вопросов международных отношений — наравне с международной безопасностью и экономическим развитием. Эпидемия коронавируса лишь усилила эту тенденцию. Одним из главных стратегических проектов развития Европейского союза на ближайшие десятилетия объявлен «Европейский зеленый курс», предполагающий достижение углероднейтральности к 2050 году. Даже если эта амбициозная инициатива не будет полностью воплощена в провозглашаемых параметрах, она рассматривается как способ одновременно и выхода ЕС из нынешнего экономического кризиса, и укрепления конкурентных позиций Евросоюза на обозримую перспективу. В США администрация Джозефа Байдена рассматривает климатическую проблематику в качестве одного из главных внутренних и внешнеполитических приоритетов, а приобретение США лидерских позиций в климатической повестке дня — важным способом восстановления американского «глобального лидерства» в целом. Вероятно, уже в начале президентства Байдена будет объявлена цель достижения углеродной нейтральности к 2050 году. Китай в последние годы тоже начал играть важную роль в мировой экологической и климатической повестке и объявил о намерении перейти к углеродной нейтральности к 2060 году. Вопросы защиты окружающей среды и борьбы с изменением климата занимают важное место в работе ключевых институтов глобального управления, включая G20 и БРИКС.

Увеличение важности вопросов окружающей среды в международной повестке дня связано с рядом факторов:

- объективным обострением экологических проблем, критическим накоплением экологического ущерба (с растущими рисками необратимых последствий) и усилением негативного воздействия деградации природы на здоровье и качество жизни населения по всему миру. С учетом удешевления чистых технологий выгоды, получаемые от экстенсивной модели развития, эксплуатации природы и грязных производств, постепенно становятся все меньше по сравнению с тем грузом, который ложится на системы здравоохранения, социального обеспечения, страхования, а также на качество жизни людей. Экология в полной мере стала проблемой национальной и международной безопасности;
- сращиванием экологических проблем с экономическими, коммерциализацией природного капитала и превращением «зеленых» (чистых) технологий в фактор конкурентоспособности компаний и стран;
- глобальным кризисом нынешней модели капитализма, основанной на бесконечном росте потребления, и возникновением вакуума идей, который заполняется в том числе и «зеленой» идеологией. Сохранение природы могло бы стать новой универсальной идеологией человечества, способной заполнить тот вакуум, который образовался в результате очевидного сегодня кризиса неолиберализма и отсутствия таких мощных альтернатив, каким был, в частности, социализм.

Природоохранная и климатическая повестка дня обладает одновременно и консолидирующим, и разделительным потенциалом. С одной стороны, она может стать одной из немногих на сегодняшний день, способных объединить самые разные — по ценностям, моделям политического и экономического развития, развитости экономики, внешнеполитической ориентации — страны и наладить между ними диалог и сотрудничество даже в том случае, если их отношения друг с другом в целом носят недружественный характер. Подобная объединительная роль экологической и климатической проблематики особенно важна в условиях наблюдаемого сегодня в международных отношениях повсеместного усиления хаоса и соперничества — как на глобальном, так и на региональном уровнях. С другой стороны, климатическая и природоохранная проблематика становится все более важной составной частью — и инструментом, и фактором — этого соперничества. Те подходы в части борьбы с изменением климата, которые сегодня продвигаются западными странами, прежде всего ЕС, в значительной степени носят дискриминационный характер, закрепляют экономическое доминирование Запада и отсталость развивающихся стран, а потому лишь провоцируют усиление международного соперничества. Реализация «Зеленого курса» Евросоюза, в частности, грозит еще большим обострением отношений Россия-ЕС, повсеместным ростом протекционизма, направленного против европейских товаров.

С приходом Байдена взаимодействие по вопросам климата станет важной частью повестки дня отношений главных стратегических соперников XXI века — США и Китая, отношения которых в целом будут характеризо-

ваться дальнейшим усилением сдерживания и постепенным экономическим «разведением».

Экологическое сотрудничество остается важнейшим элементом взаимодействия стран-членов Арктического совета — при том, что отношения между Россией и большинством других его членов характеризуются отчужденностью, если не конфронтацией.

Лидерство в определении природоохранной и климатической повестки дня сегодня все большей степени рассматривается как важный способ усилить международные политические позиции, занять выгодное положение в формировании нового миропорядка. Вокруг этого уже ведется интенсивная конкуренция, в которой участвуют не только развитые, но и все более активно — развивающиеся страны.

На фоне подстегнутого пандемией COVID-19 нового мирового экономического кризиса, многие передовые страны мира (и развитые и развивающиеся — из ведущих стран исключением выступает по сути лишь Индия) рассматривают «зеленую» повестку как инструмент антикризисной политики — способ совершить рывок в части технологической модернизации и структурной трансформации экономики и тем самым повысить собственную конкурентоспособность на выходе из кризиса и в период после.

Учитывая все большую злободневность экологических проблем для подавляющего большинства стран мира в связи с указанными выше факторами, возникает потребность в формировании подлинно объединительной, а не разделительной, недискриминационной природосберегательной и климатической повестки дня, которая стимулировала бы общемировое движение к уменьшению экологического ущерба и сокращению выбросов парниковых газов, а не формировала узкий круг привилегированных стран при минимальном эффекте для изменения климата. Россия с ее богатейшим природным потенциалом и положением экологического донора планеты могла бы стать инициатором такой повестки.

Пока же участие России в этой борьбе за определение природоохранной и климатической повестки дня не соответствует ее объективному потенциалу. **Современная экологическая политика России недостаточно активна и не в полной мере отвечает вызовам времени, в частности, резкому росту значимости окружающей среды в мировой экономике и международных отношениях, превращению ее в фактор конкуренции, а также тесному сращиванию экологической повестки с экономической и технологической.**

Начиная с 1990-х годов экологическая политика воспринимается в России как бремя, а порой и как угроза для экономического развития. Наиболее очевидно это прописано в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации (от 2017 года), где развитие «зеленых технологий» причислено к основным вызовам и угрозам экономической безопасности страны¹ — в пер-

¹ Указ Президента РФ «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» от 13.05.2017 № 208.

вую очередь из-за того, что данные технологии снижают спрос на сырьевые товары, экспортируемые Россией. Если воспринимать действующую опору российской экономики на производство и экспорт ископаемого топлива, а внешней политики — на еще недавно популярный статус «энергетической сверхдержавы», как нечто постоянное, с такой постановкой вопроса сложно не согласиться. Однако эта опора уже не дает прежнего результата. Более того, «зеленые» технологии и далее будут развиваться (независимо от России), а углеводороды будут постепенно терять статус стратегического товара. Выстраивать внешнюю и внешнеэкономическую политику на прежних опорах означает смириться с тем, что роль России в мировой экономике и мировой политике неизбежно будет снижаться.

Россия является мировым лидером в части сокращения многих видов загрязнений, а также выбросов CO₂ за последние три десятилетия. Во-первых, из-за коллапса советской экономики и многих старых индустрий в 1990-е годы. Во-вторых, в результате структурных преобразований в российской экономике в период 1999–2007 годов, когда появились новые, более высокотехнологичные и менее вредные производства, произошло обновление таких отраслей, как металлургия и химическая промышленность, развитие атомной и гидроэнергетики, распространение современной газовой электро- и теплогенерации. И хотя улучшение состояния окружающей среды не было само по себе главным приоритетом в те периоды, все же принижать достижения России в части сокращения загрязнений и выбросов как в 1990-е, когда страна заплатила за них падением ВВП и благосостояния населения, так и в 2000-е, когда формировалась новая структура экономики, было бы неправильно.

Сегодня экологическая ситуация в России неоднозначна. На мировом фоне Россия остается относительно экологически благополучной страной, а по некоторым показателям (например, площадь лесных массивов или структура баланса производства электроэнергии) относится к числу лидеров среди ведущих стран. Однако в ряде регионов и городов экологические проблемы достигают критического уровня, примером чего являются загрязнение воздуха в ряде городов Урала и Сибири, каждый год обновляющие рекорды лесные пожары или экологическая катастрофа в Норильске конца мая 2020 года.

Россия является участником всех основных природоохранных соглашений, включая Парижское соглашение, и развивает сотрудничество по вопросам охраны окружающей среды с партнерами по ЕАЭС, БРИКС, ШОС, а также странами Европейского союза. В то же время Россия не пытается играть в этих процессах лидирующую роль и, главное, формулировать и продвигать собственную выгодную себе повестку дня. Она, не ориентируясь в полной мере на собственные интересы и конкурентные преимущества, плетется в хвосте того нарратива, который сформулировали страны Запада, и не подходит к вопросам охраны окружающей среды как одному из реальных внешнеполитических приоритетов.

Продвигаемый Западом подход к борьбе с экологическими проблемами с особым фокусом на проблеме изменения климата фактически возлагает от-

ветственность за него на страны-производители «грязной» продукции. Такой подход, объективно невыгоден России, однобок, чреват закреплением новой глобальной экономической дискриминации и малоэффективен в части борьбы с глобальным изменением климата. Однако на официальном уровне Москва не пытается предложить какую-либо альтернативу. Даже когда Россия время от времени критикует те или иные шаги вроде намерения Евросоюза ввести углеродное пограничное регулирование, она на официальном межправительственном уровне не пытается ни предложить иных вариантов действий самому Евросоюзу (в данном вопросе государство отстает от бизнеса, который подобную работу проводить пытается), ни разработать вместе с партнерами по БРИКС и ШОС конструктивную альтернативу, выдвинув ее на глобальном уровне. При том, что подобная альтернатива могла бы получить поддержку многих развивающихся стран, усилила бы международное влияние России и не только позволила бы ей избежать больших убытков, которыми чревата реализация нынешней продвигаемой ЕС и со временем и США повестки дня, но и принесла бы существенную экономическую выгоду.

Пассивность характеризует подход России к экологической и климатической повестке как в отношениях с ее партнерами по БРИКС и ШОС, так и в отношениях со странами Запада. В рамках БРИКС и ШОС Москва не рассматривает данную проблематику как один из приоритетов, о чем наглядно свидетельствует российское председательство в них 2020 года. Причем дело здесь не только в пандемии коронавируса, изменившей повестку дня работы обеих структур, особенно БРИКС: данные вопросы изначально не значились среди официальных российских приоритетов. При том что реализация «Европейского зеленого курса» грозит России серьезными экономическими убытками из-за пограничного углеродного регулирования и закреплением за ней образа «отстающего» в деле борьбы с изменением климата, Москва занимает в этом вопросе критически-выжидательную позицию. Компенсационные пошлины со стороны и России, и других стран могут стать еще одним фронтом торговых войн, невыгодных в том числе и ЕС. Европейские партнеры должны об этом знать.

Российский бизнес уже высказывает озабоченность в связи с будущими убытками и потерей рынков и подчеркивает, что решить эту проблему можно только на уровне официальных отношений на двустороннем (Россия-ЕС) либо многостороннем треке. Недостаточное технологическое обновление добывающих отраслей и отказ от исправления структурных перекосов российской экономики, в том числе за счет развития «зеленых» отраслей, чреваты долгосрочным отставанием страны от магистральных экономических трендов, аналогичным отставанию СССР в области кибернетики в 1970–1980-е годы.

Россия уже упустила много времени в части развития низкоуглеродных отраслей, реагируя на «зеленые» глобальные тренды слишком медленно. **Хотя она существенно продвинулась в использовании имеющихся у нее конкурентных преимуществ в ряде неэнергетических ресурсоемких отраслей (например, сельское хозяйство и туризм), ее потенциал в части использования природы для экономи-**

ческого и духовного развития страны, а также для укрепления ее международных позиций, раскрыт далеко не полностью, и необходимо делать гораздо больше. Сейчас необходимо наверстывать упущенное, постепенно трансформировать российскую экономику, внутреннюю и внешнюю политику с учетом глобальных «зеленых» трендов. Тем более что экологическая повестка несет России множество возможностей.

В силу особенностей российской территории, природы и экономической специализации потенциальный вес России в экологической проблематике гораздо выше, чем ее вес в мировой экономике. Страна способна внести огромный вклад в решение глобальных экологических проблем (с выгодой для своей себя). Повестка дня российской природосберегающей политики должна формироваться вокруг этого вклада. России надо позиционировать себя как одного из лидеров совместных усилий по сохранению природы планеты, как «экологическую, чистую» державу», — в дополнение к другим привлекательным ролям, которые страна играет в международных отношениях и мировой экономике (поставщик международной безопасности, гарант стратегической стабильности, защитник суверенитета и самостоятельности, политического, культурно-цивилизационного многообразия в мире, права стран самостоятельно выбирать модели развития и т. д.¹).

Близость к природе и ее сохранение следует позиционировать как важную часть национальной идентичности России, ее миссии для себя и для мира. Это не только позволит смягчить или устранить риски от текущей пассивной экологической политики, но и принесет стране множество возможностей, которые до сих пор не использованы, политического влияния и экономических выгод:

- придать новый смысл национальному развитию, дать российскому обществу и элитам привлекательную и обращенную в будущее идею, создать новую консолидирующую национальную повестку, объединяющую и либералов, и государственников, а стране в целом — перспективную миссию для себя и для мира;
- укрепить авторитет в первую очередь среди развивающихся стран, но также и среди части государств Запада, подчеркнуть позитивный вклад в мировое развитие и усилить позиции в начинающемся процессе формирования нового международного порядка, а также извлечь экономическую выгоду от сотрудничества с другими странами по сохранению природы;
- придать импульс постепенной трансформации российской экономики в сторону ненефтегазовых отраслей, главным образом тех, которые сочетают в себе использование природного и человеческого капитала — главных конкурентных преимуществ России в XXI веке, тем самым способствуя устойчивому экономическому развитию страны в целом на долгосрочную перспективу;

¹ *Караганов С. А., Суслов Д. В., Примаков Е. А., Макаров И. А., Попович Л. Д.* Защита мира, земли, свободы выбора для всех стран: новые идеи для внешней политики России. М.: НИУ ВШЭ, 2020.

- и, разумеется, содействовать сохранению и развитию природного потенциала страны. А он — одна из важнейших основ патриотизма, готовности работать на страну и народ.

Предлагаемый поворот России к природе назрел — это чувствует значительная часть интеллектуальной элиты и гражданского общества, это понимание все шире распространяется среди бизнеса и политических элит. В последние несколько лет опубликовано несколько важных аналитических докладов на экологическую тематику¹. Вопросы окружающей среды и климата активно обсуждаются на встречах бизнес-ассоциаций, среди представителей органов власти. Отдельные компании видят для себя новые рыночные ниши, открывающиеся в связи с «зеленой» трансформацией мировой экономики. «Русал» предложил миру бренд самого низкоуглеродного в мире алюминия, «Газпром» ведет переговоры с ЕС о постепенном переходе с поставок газа на метановодородную смесь, «Роснано» производит и активно продвигает углеродные нанотрубки, позволяющие существенно снизить материалоемкость в промышленности и строительстве, «Росатом» инвестирует в возобновляемую энергетику, «Лукойл» объявил о планах достижения углероднейтральности к 2050 году, многие металлургические компании активно реализуют низкоуглеродные проекты, «Сбербанк» и «ВТБ» осваивают нишу «зеленого» финансирования. Активизируются и региональные власти: например, Сахалинская область стала первой, поставившей цель достижения нулевых нетто-выбросов — уже к 2025 году.

Задача предлагаемой нами новой экологической политики — помочь этим и многим другим российским игрокам и центрам принятия решений осознать риски бездействия, увидеть и реализовать возможности перехода к «чистому» развитию — на благо себе самим, стране и планете.

При этом российская природосберегающая политика не должна копировать западную повестку дня — ни по приоритетам, ни по инструментам. И у России, и у ее главных партнеров на мировой арене — стран БРИКС и ШОС — принципиально иные условия развития экономики и общества. Россия — страна

¹ См., в частности: *Макаров И. А.* Окружающая среда как фактор экономического и духовного развития России // *Стратегия XXI* (под ред. С. А. Караганова). М.: СВОП, 2014; Государственный совет РФ. *Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений*. М.: Кремль, 2016; *Greenpeace* Зеленый курс России, 2020; *CENTERO. Vida Verde. Обратная модернизация как новый вектор инклюзивного роста* // *Научный эксперт* (под ред. Т. Ю. Русаковой). М., 2020; *Апанович М. Ю., Барабанов О. Н., Маслова Е. А., Райнхардт Р. О., Саворская Е. В., Черемисин П. А.* Климатическая политика в глобальном обществе риска. М.: МДК «Валдай», 2020; Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. *Зеленый поворот. Изменение климата как вызов и уникальная возможность для технологической трансформации России и обеспечения соблюдения экологических прав граждан*. 2020; *Мильке К., Белов Д., Котова А., Кузнецов Е., Муджумдар А., Шадрин А.* Глобальная зеленая трансформация: как изменится мир? М.: МДК «Валдай», 2021; ЦСР. *Климатическая повестка России: реагируя на международные вызовы*. М., 2021.

с не самыми высокими доходами и огромным неравенством, богатая природными ресурсами, имеющая множество экологических проблем и специализирующаяся на ресурсоемких производствах. Вероятно, внутри страны нет смысла выстраивать экологическую повестку вокруг темы изменения климата и развития возобновляемых источников энергии, как это делается в странах ЕС. Скорее в центре должны стоять усилия по улучшению здоровья и качества среды обитания людей, обновлению экономики (включая повышение ее энерго- и ресурсоэффективности и выход на новый технологический уровень за счет слияния высокотехнологичного и ресурсного секторов) и использованию природного потенциала России и международного сотрудничества в решении экологических проблем для усиления российского внешнеполитического авторитета.

Предлагаемая нами политика имеет как внешнеполитическую, так и внутриполитическую составляющие. При этом **реализация внешнего измерения новой экологической политики России невозможна без внутренней составляющей** — резкой активизации реальных усилий по улучшению экологической ситуации в стране и позиционирования близости к природе как важной составляющей национальной идентичности и достоинства, а также уменьшения неравенства как фундаментальной причины хищнического отношения к природе, сочетающей в себе сверхпотребление со стороны богатых и пренебрежение экологическими соображениями со стороны бедных.

Внутри страны необходимо относиться к природе не как к ресурсу, который можно безгранично эксплуатировать, а как к родному дому и Родине, бережение которых является составной частью благосостояния людей и их качества жизни. На этой основе целесообразно найти оптимальный баланс между экономическим развитием и защитой природы, в том числе путем технологической модернизации сырьевых отраслей и строительства инновационной ресурсной экономики, сочетающей рост и бережное отношение к природе.

Полагаем (хотя с этими рекомендациями согласились не все участники ситуационных анализов), что следует стремиться ограничивать сверхпотребление богатых слоев населения и вводить плату за вред, наносимый природе теми, кто потребляет излишне, в том числе с использованием элементов прогрессивного налогообложения.

России необходима новая философия сбережения человека, ставящая во главу угла духовное развитие, здоровье, безопасность и благополучие, а не только объем материального потребления. Природосбережение должно стать одним из центральных элементов новой национальной идеи и приоритетов государственной политики по всем направлениям.

Основными элементами новой экологической политики внутри страны представляются:

- экологическое образование и подготовка кадров;
- развитие экологического самоуправления;
- «поворот к природе» в государственной символике;
- стимулирование внутреннего экотуризма;

- обеспечение доступности информации о реальном состоянии окружающей среды и повышение места вопросов окружающей среды, русской природы в государственной информационной политике;
- более тесная работа с экспертным сообществом, поддержка российских экологических НКО и усиление роли российских экспертов в формировании государственной политики в экологической и климатической сфере, включая ее международное измерение;
- трансформация системы экологического регулирования и построение сбалансированно системы углеродного регулирования, рассмотрение ее как инструмента диверсификации экономики, перераспределения финансовых ресурсов в пользу перспективных отраслей;
- построение инновационной ресурсной экономики, основанной на сращивании природных богатств, высоких технологий и современных практик природопользования; энергосбережение и повышение энергоэффективности;
- модернизация управления лесными ресурсами;
- создание условий для привлечения зарубежных инвестиций в природосберегающие проекты;
- создание условий для перехода богатой и сверхбогатой части населения к более скромным моделям потребления, а также для более бережного отношения к природе со стороны бедных. Эти условия могут сочетать как введение прогрессивного налогообложения и повышенных налогов на предметы роскоши, так и меры поощрения за более бережное отношение к природе и усилия по ее сохранению. Прогрессивное налогообложение следует позиционировать не просто как «налог на богатство», а как инструмент покрытия экологического ущерба, наносимого сверхпотреблением. В конечном же итоге главным же инструментом уменьшения экологического ущерба со стороны как богатых, так и бедных, является уменьшение неравенства;
- ускоренное развитие Сибири и Дальнего Востока как территории инновационной ресурсной экономики, основанной на совмещении их природных богатств с высоким научным потенциалом и с упором на развитие природоёмких благ (от сельскохозяйственной продукции до дата-центров) и экосистемных услуг (от экотуризма до услуг поглощения углерода лесами).
- отношение к российской Арктике не только и не столько как к кладовой энергоресурсов, сколько как к региону с хрупкой экосистемой, разрушение которой окажет на развитие и безопасность России и других арктических стран весьма негативное воздействие, к лаборатории по изучению изменения климата, региону сотрудничества по борьбе с ним и адаптации к нему.

Реализация этой политики, как указала часть участников ситанализов, может потребовать изменения административной структуры управления природным наследием России. Некоторые участники выступили за реформирование нынешнего Министерства природных ресурсов и экологии, объединяюще-

го в себе несовместимое, и создание отдельного Министерства окружающей среды, которое должно консолидировать развитие экологической повестки в стране. Был поставлен вопрос и об усилении экологической направленности деятельности Совета безопасности России, о том, чтобы открыто позиционировать защиту природы как вопрос национальной безопасности. Другие же участники обсуждений выступили против подобных административных преобразований.

Защита природы также должна стать одним из приоритетных направлений внешней политики России, важной частью повестки дня как двусторонних диалогов России с ключевыми партнерами, прежде всего с Китаем и ЕС, так и многосторонних институтов с российским участием (БРИКС, ШОС, РИК, ЕАЭС). На сегодняшний день из-за разногласий между странами-членами экологическая и климатическая проблематика не относится в рамках БРИКС, РИК и ШОС к числу наиболее приоритетных. Однако России желательно проявить в данном вопросе лидерство и содействовать постепенному преодолению разногласий и заполнению данного пробела, начиная с диалога по экспертной линии. Тем более, речь в первую очередь должна идти не о краткосрочных обязательствах государств-членов в экологической сфере, а о совместной с Россией выработке новой глобальной повестки в области защиты природы, более справедливой, чем та, что предлагается сегодня Западом, и подчеркивающей позитивный вклад России в решение мировых экологических и климатических проблем. Данную повестку стоит ориентировать не только и не столько на вопросы изменения климата, сколько на сотрудничество в борьбе со всем комплексом экологических проблем, совместное развитие чистых производств, а также справедливое распределение ответственности за загрязнение природы между производителями и потребителями грязной продукции.

Следует продвигать на глобальном уровне идею о том, что необходимая для решения мировых экологических проблем глобальная перестройка мировой экономики должна носить инклюзивный характер и выстраиваться в соответствии с интересами не только развитых, но и развивающихся стран. Соответственно, необходимо движение к «чистому» развитию совместными усилиями, принятие «Глобального / общемирового зеленого курса». Необходимо выработка таких правил и инструментов международных экономических отношений и глобального управления, которые подчеркивали бы ответственность за загрязнение окружающей среды как производителей, так и потребителей «грязной» продукции, и обеспечивали бы реальное содействие богатых развитых государств переходу всех стран мира к более низкоуглеродной «зеленой» экономике. В частности, необходимо ставить целью создание глобальной системы финансирования «зеленых» проектов, которая позволит связать финансовые ресурсы, имеющиеся в распоряжении богатых стран и доступные для финансирования низкоуглеродного развития, с дешевыми проектами по сокращению выбросов, расположенными преимущественно в развивающихся странах.

С российской подачи странам БРИКС и ШОС целесообразно заявить о своей первостепенной значимости в решении глобальных экологических проблем и предложить всему миру принцип, в соответствии с которым платить за загрязнение окружающей среды, в том числе выбросы парниковых газов, должны не только производители, но и потребители «грязной» продукции. Конкретным шагом по реализации данного принципа может стать создание вместо планируемых Европейским союзом пограничного углеродного регулирования глобального механизма зачета сокращений выбросов парниковых газов за счет проектов по сокращению этих выбросов прежде всего на территории стран БРИКС, ШОС и ЕАЭС, развивающихся стран в целом.

В дальнейшем, по мнению части участников ситанализов, России с партнерами по БРИКС и ШОС можно поставить вопрос о целесообразности перезапуска Генеральной Ассамблеи ООН Целей устойчивого развития с акцентом на их тесную взаимосвязь между собой и невозможность решить глобальные экологические проблемы без сдерживания избыточного потребления. Но возможен и другой подход, на который указывали другие участники: не тратить силы и время на обновление ЦУР, а совместно с развивающимися странами еще сильнее продвигать их на глобальном уровне в нынешнем виде, напоминая о них ведущим странам мира.

Во взаимодействии со странами Европейского союза следует не просто критиковать «Европейский зеленый курс», а предложить сотрудничество по сохранению природы и борьбы с изменением климата. В основе этого сотрудничества — два элемента. Во-первых, развитие в России механизмов учета и полноценного регулирования выбросов парниковых газов, которые стыковались бы с европейской системой торговли квотами и создавали бы возможность реализации низкоуглеродных проектов в России, в том числе с помощью европейских инвесторов. Во-вторых, реализация на территории России совместных проектов по производству энергетического водорода — как на основе возобновляемых источников энергии и газа (в перспективе — с улавливанием и захоронением CO₂), так и атомной и гидроэнергетики.

Часть участников ситанализа настаивала на том, что время для предложения ЕС подобных инициатив еще не пришло. Евросоюз пока не готов к конструктивному диалогу с Россией и отказывается от возобновления прерванных в 2014 году по его инициативе диалогов, в том числе по вопросам окружающей среды и климата, а общее состояние отношений Россия-ЕС и тенденции их развития на момент начала 2021 года не способствуют укреплению диалога и поиску путей расширения позитивной повестки дня. В этой связи, а также поскольку «Зеленый курс» является для ЕС прежде всего инструментом собственного экономического развития, первая его реакция на подобную инициативу наверняка будет скептически-прохладной. Однако другие участники, соглашаясь с аргументами о низкой договороспособности ЕС, тем не менее, настаивали на том, что само выдвижение Москвой подобной амбициозной инициативы, особенно если оно будет сопровождаться реальными усилиями по улучшению экологической ситуации внутри страны, усилит моральные

позиции России в глазах ее партнеров по БРИКС и ШОС, улучшит ее образ в глазах европейских «зеленых» партий и осложнит руководству ЕС поиск аргументов для отказа. Тем более, что ввиду возможного прекращения политического диалога между Россией и Брюсселем предложить эту инициативу можно отдельным государствам-членам ЕС на двусторонней основе. Но главное, что данная инициатива не несет России непосредственных убытков.

В то же время на всякий случай и для укрепления своих переговорных позиций стоит подготовить и пакет компенсационных пошлин, а также иных ограничений, если ЕС все же пойдет односторонним путем.

Наконец, имеет смысл попробовать воспользоваться приходом к власти в США администрации Байдена, рассматривающей климатическую повестку в качестве одной из наиболее приоритетных, и предложить ей интенсифицировать диалог по защите окружающей среды как в целом, так и в Арктике как регионе, где природа отличается наибольшей хрупкостью, динамика изменения климата выше, чем где-либо на планете, и Россия и США находятся в непосредственном соседстве.

Такой диалог может замедлить невыгодное для России превращение Арктики в одну из площадок российско-американской и американо-китайской конфронтации, ее дальнейшую милитаризацию, а также способствовать дальнейшему закреплению на уровне международного права эксклюзивных прав арктических стран на свои акватории в Северном Ледовитом океане в пределах эксклюзивных экономических зон несмотря на таяние арктических льдов, предотвратить превращение открывающейся ото льдов Арктики в «обычные международные воды». Еще более, чем в случае с ЕС, результативность подобной инициативы не гарантирована, и часть участников обсуждения выражала по этому поводу скепсис. Однако результат отказа России от диалога с США или безынициативности в этом вопросе ясен: Вашингтон будет все более активно распространять политику «сдерживания» России на Арктику.

Вместе с тем, по мнению некоторых участников ситанализов, Россия, Китай и США могли бы выступить единым фронтом с критикой намерений ЕС ввести пограничное углеродное регулирование налог: американский (и китайский) бизнес пострадают от этой меры не в меньшей степени, чем российский.

Реализация предлагаемой нами стратегии, скорее всего, столкнется с серьезным сопротивлением со стороны части российского крупного бизнеса — тех компаний, которые ради краткосрочных выгод могут быть не заинтересованы в повышении экологических стандартов и выстраивании более чистой экономики, а также в принятии природоохранной идеологии на государственном уровне. Однако необходимо понимать, что потакание краткосрочным интересам будет чревато долгосрочным снижением конкурентоспособности, наращиванием общего экономического и технологического отставания России от передовых держав, ухудшением имиджа России в международных отношениях и ослаблением ее позиций на мировой арене, в том числе относительно партнеров по БРИКС и ШОС. В то же время, необходимо помнить, что в краткосрочном плане поворот к природе может нанести удар по части ма-

лого и среднего бизнеса. Государство должно предлагать ему не только кнут, но и пряник: соответствующие меры поощрения и стимулирования, налоговые и прочие льготы.

Вложения же в улучшение экологической ситуации в стране и внешнеполитическая активность по формированию выгодной России международной экологической повестки дня с подчеркиванием вклада страны в решение мировых экологических проблем и ее природного потенциала окупятся сторицей, причем они принесут не только внешнеполитические, но и вполне осязаемые социально-экономические выгоды и ускорят экономическое развитие России. **Инновационная ресурсная экономика может стать одним из новых драйверов роста, в то время как потенциал роста, основанного на добыче и экспорте природных ископаемых, уже исчерпан.**

Наконец, защита природы, особенно если усилия по ее обеспечению сопровождаются уменьшением социального неравенства, является одним из немногих вопросов, способных объединить общество и элиты, разные, враждующие друг с другом по большинству других вопросов политические силы. По своему объединительному потенциалу идея защиты природы может стать на один уровень с Победой в Великой Отечественной войне.

Хотя реализация предлагаемой стратегии в полной мере потребует несколько десятилетий, начинать необходимо уже сейчас, даже «вчера». Нынешний спровоцированный пандемией экономический кризис должен не отдалить, а, напротив, ускорить поворот к природе в экономической, внутренней и внешней политике России. Как свидетельствует мировой опыт, именно кризисы являются оптимальным моментом для принятия стратегических решений по диверсификации экономики и развитию таких отраслей, которые станут драйверами послекризисного роста. Промедление же будет приводить к нарастанию масштабов внутренних экологических, социальных и экономических проблем, в том числе проистекающих из загрязнения природы и снижения конкурентоспособности российского бизнеса, а также приведет к закреплению в международных отношениях действующей экологической повестки дня, сформулированной Западом исходя из интересов, сфокусированной преимущественно на проблематике изменения климата и возлагающей основную ответственность за него на страны-эмитенты CO₂ (включая Россию), а не потребительские привычки богатой части мира. Такая повестка укрепляет отстающее положение большинства стран мира относительно Запада. Если она продолжит реализовываться в неизменном виде, России будет гораздо труднее конвертировать свое природное богатство в политический и экономический капитал.

Часть 1

ФАКТОР ПРИРОДЫ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

1.1. Окружающая среда как арена для сотрудничества и конкуренции

Изменение климата, истощение озонового слоя, загрязнение воды, атмосферы и почвы, обезлесение, опустынивание, истощение рыбных ресурсов, накопление отходов и утрата биоразнообразия — эти проблемы становятся все более серьезным барьером для экономического развития и все более важной угрозой безопасности, особенно для развивающихся стран. А в некоторых случаях — и вовсе угрозой для существования всего человечества. Подробнее об экологических проблемах современного мира и эволюции глобальной экологической повестки дня см. Приложение 1.

В период пандемии коронавируса антропогенная нагрузка на окружающую среду несколько снизилась. Однако существенного очищения природы не произошло. После окончания первой волны ограничений загрязнение воздуха быстро вернулось на прежний уровень. Объем загрязнения пластиком в мире лишь возрос. Выбросы CO₂ по итогам 2020 года снизились примерно на 7%¹. Поскольку источником климатических изменений является не объем ежегодных выбросов как таковой, а их концентрация, которая в 2020 году просто выросла несколько меньше, пандемия лишь в минимальной степени замедлит процесс роста температуры.

Экологические проблемы взаимосвязаны. Некоторые из них объединены единым источником: например, сжигание ископаемого топлива усугубляет и локальное загрязнение воздуха, и изменение климата; хлорфторуглероды одновременно являются озоноразрушающими веществами и парниковыми газами. Иногда одна экологическая проблема усугубляет другие: в частности, увеличение количества отходов не только создает сложности в их утилизации, но и способствует загрязнению воды и воздуха; сведение лесов негативно влияет на биоразнообразие, качество воздуха, сопротивляемость стихийным

¹ Global Carbon Project: Coronavirus causes 'record fall' in fossil-fuel emissions in 2020 // Carbon Brief, 11 December 2020: <https://www.carbonbrief.org/global-carbon-project-coronavirus-causes-record-fall-in-fossil-fuel-emissions-in-2020>

бедствиям, локальный и глобальный климат; изменение климата усугубляет водный стресс, негативно влияет на биоразнообразие и состояние экосистем. Наконец, многие экологические проблемы, включая сведение лесов, деградацию почв, истощение водоносных горизонтов, загрязнение воды и воздуха, браконьерство, антисанитарию, являются производными от нищеты и наслаиваются одна на другую в бедных странах.

Экологические проблемы становятся важным фактором международных отношений. Их масштаб по всему миру таков, что те страны, которые предлагают привлекательные пути их смягчения и смогут позиционировать себя в качестве лидеров борьбы за сохранение природы, существенно повысят свой международный авторитет и влияние. Поэтому уже сегодня наблюдается обострение конкуренции за лидерство в определении повестки дня международного сотрудничества по вопросам защиты природы.

На поприще борьбы с изменением климата сегодня наиболее активно выступает Европейский союз. В 2019 году объявлена инициатива «Европейский зеленый курс», цель которой — достижение нулевых нетто-выбросов парниковых газов (углероднейтральности) к 2050 году (рис. 1). Для этого предполагается обеспечить 1 трлн евро инвестиций в зеленую трансформацию экономики, включая развитие возобновляемых источников энергии, зеленого водорода, электротранспорта, зеленого строительства, экономики замкнутого цикла и экологически чистого сельского хозяйства. Важно, что «Европейский зеленый курс», хотя и принят документально, не является на 100 % проработанным планом, это скорее идеологическая рамка — путь, по которому будет

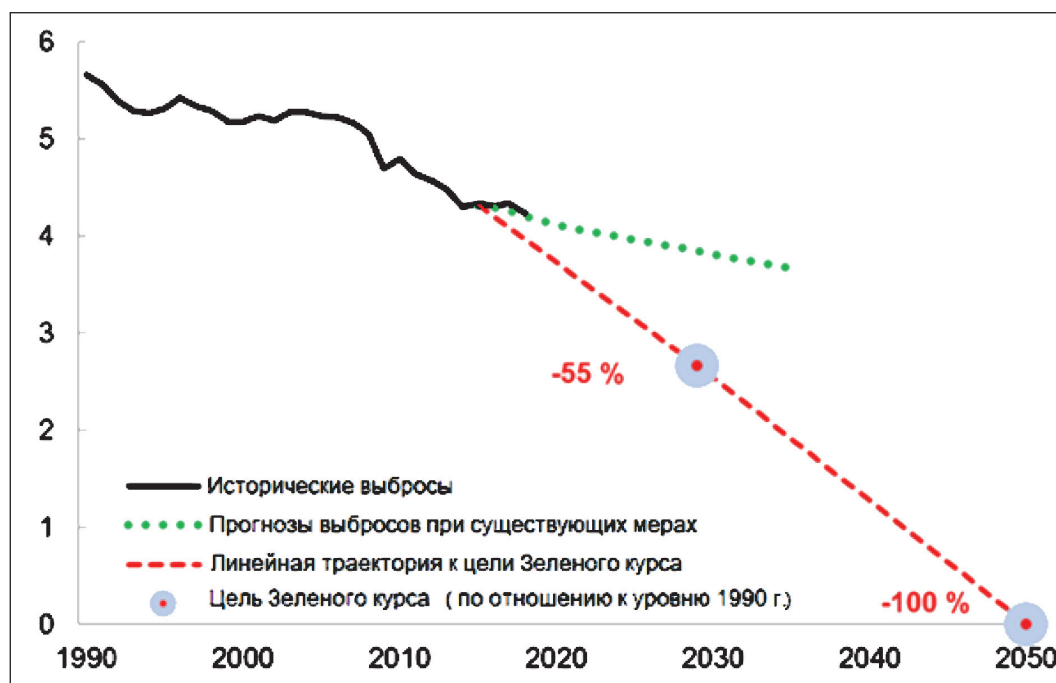


Рис. 1. Тенденции и прогнозы выбросов парниковых газов в ЕС-28, 1990–2050 гг.

Источник: ЕЕА

развиваться европейская экономика. Он также рассматривается как антикризисная стратегия — реализация «Европейского зеленого курса», в частности, инвестиции в «зеленую» инфраструктуру и создание «зеленых» рабочих мест, должны помочь преодолеть последствия текущего экономического кризиса¹.

С приходом на должность президента США Джозефа Байдена Вашингтон не только пытается перехватить у ЕС пальму первенства в части климатического лидерства, но и позиционирует себя как мировой лидер в экологической сфере в целом, продвигая более широкую повестку дня, чем Евросоюз. Он вернул США в Парижское соглашение, которое те покинули по решению экс-президента Дональда Трампа, и анонсировал выделение 2 трлн долл. в следующие четыре года на развитие возобновляемой энергетики и зеленой инфраструктуры. Как и в ЕС, эти меры в краткосрочном плане рассматриваются как способ вывести экономику из кризиса, а в долгосрочном — как шаг к достижению углероднейтральности к 2050 году². О важности климатической проблематики во внешней политике администрации Байдена свидетельствует учреждение новой должности специального посланника президента США по вопросам климата в ранге члена кабинета министров, на которую назначен политический тяжеловес экс-госсекретарь Джон Керри.

Сегодня к активной экологической политике пришел и Китай. Страна, благодаря нескольким десятилетиям бурного экстенсивного развития в основном решившая проблему бедности, сталкивается с катастрофическими экологическими проблемами, превращающимися в один из главных ограничителей дальнейшего экономического роста и развития. В настоящий момент Китай переходит к «новой нормали», характеризующейся более низкими темпами роста экономики при более высоком его качестве. Борьба с экологическими проблемами является одной из основ этой «новой нормали». Еще в начале 2010-х годов руководство страны декларировало цель построения экологической цивилизации. В 2018 году это понятие было внесено в конституцию³. На сегодня Китай — мировой лидер в развитии возобновляемой энергетики и реализации проектов лесоразведения и лесовосстановления. В 2020 году неожиданно для многих Китай объявил цель достижения углероднейтральности — она поставлена на 2060 год⁴.

Десятки стран уже на официальном уровне заявили о цели достижения углероднейтральности к середине века, включая, кроме ЕС и Китая, такие

¹ A European Green Deal. Striving to be the first climate-neutral continent. European Commission. 2020.

² *Biden Harris*. The Biden Plan to Build a Modern, Sustainable Infrastructure and an Equitable Clean Energy Future. 2020.

³ *Wang Z., He H., Fan M.* The Ecological Civilization Debate in China: The Role of Ecological Marxism and Constructive Postmodernism — Beyond the Predicament of Legislation // *Monthly Review*. 2014; *Kuhn B.* Ecological Civilization in China // *Dialogue of Civilizations Research Institute*. 2019.

⁴ Выступление Председателя КНР Си Цзиньпина на 75-й сессии ГА ООН. Новости ООН. 2020.

страны позиционируют себя как главных борцов с изменением климата, перекладывая ответственность за него на развивающиеся страны, на территории которых преимущественно концентрируются выбросы парниковых газов. Развивающиеся страны в ответ указывают на то, что по накопленным выбросам Запад далеко впереди, а также ссылаются на закрепленный в Рамочной конвенции ООН об изменении климата принцип общей, но дифференцированной ответственности, согласно которому нельзя ожидать одинаковых амбиций по сокращению выбросов от стран с разным уровнем развития.

Развитые страны быстрее сокращают выбросы, но частично это происходит за счет более медленных темпов экономического и демографического роста. Развивающиеся страны растут быстрее и с более низкого уровня, а потому априори демонстрируют и больший прирост выбросов.

Важная разделительная линия пролегает между странами-производителями и потребителями углеродоемкой продукции. Первые — это преимущественно страны БРИКС, где углеродоемкие производства активно развивались на протяжении предыдущих десятилетий. На них приходится значительная часть выбросов парниковых газов, а также сопутствующего загрязнения воздуха, воды, почв, от которых эти страны остро страдают. В то же время, **не меньший вклад в увеличение выбросов парниковых газов и сопутствующих загрязнений вносили и продолжают вносить потребители соответствующей продукции, расположенные в основном в странах Запада¹. Они должны нести и не меньшую ответственность, чего в реальности не происходит.**

Во-вторых, экологическая повестка сегодня тесно переплетена с торговлей, инвестициями и технологиями, а потому становится инструментом жесткой экономической конкуренции. Например, «Европейский зеленый курс», среди прочих мер, предполагает введение барьеров для углеродоемких товаров, ввозимых из России, Китая и других стран, не имеющих «должного» (то есть удовлетворяющего ЕС) углеродного регулирования². Полагаем, что в обозримой перспективе подобные «углеродные таможенные пошлины» могут быть введены и США, а потом, в качестве ответной меры — и азиатскими странами. При этом страны, вводящие эти меры, позиционируют их как средство выравнивания условий конкуренции, а те, против кого они вводятся, рассматривают их как протекционизм, замаскированный благовидными целями. «Углеродные таможенные пошлины» с высокой степенью вероятности могут стать спусковым крючком нового раунда торговых войн. Прийти в этих условиях к единому пониманию крайне сложно.

Конкуренция в экологической сфере — это разновидность битвы стандартов — конкуренции между компаниями и между странами, разворачи-

¹ *Makarov I.* Discrepancies between Environmental Kuznets Curves for Production- and Consumption-Based CO₂ Emissions // NRU Higher School of Economics. 2018.

² *Marcu A., Mehling M., Cosbey A.* Border Carbon Adjustments in the EU. Issues and Options // ERCST Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition. 2020.

вающейся на нормативном поле. Экологические нормы и правила оказывают огромное влияние на взаимодействие потребителей и производителей и способны относительно быстро перераспределять рыночную власть¹. Прекрасный пример привел и. о. губернатора Сахалинской области (ныне — губернатор Приморского края) О. Н. Кожемяко, заявивший на заседании президиума Госсовета по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса в 2015 года следующее: «15 лет назад мы производили 100 тыс. тонн филе минтая, занимали лидирующие позиции на европейском рынке. Однако после введения международной экологической сертификации этот рынок быстро захватили американские производители, и сейчас мы производим чуть более 30 тыс. тонн»².

Другой пример — подписание в 1987 года Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой. Крупнейший американский химический концерн Dupont долгое время настаивал на недоказанности антропогенной природы истощения озонового слоя, но в 1980-е годы изменил позицию и превратился в одного из основных лоббистов соглашения. Причина в том, что именно Dupont первым разработал озонобезопасные заменители фреонов, запрещенных протоколом. Новая экологическая норма принесла компании почти монопольную рыночную власть³.

Экологические стандарты — одно из полей конкуренции в нормативном поле. Но они обладают важным отличием от других видов норм и стандартов (например, технических): изменение экологических норм одновекторно, пока оно происходит в сторону неизменного ужесточения. Нет конкуренции между экологическими нормами, есть их постепенное движение по восходящей⁴. В его основе — объективные факторы, связанные с деградацией окружающей среды. История Монреальского протокола берет начало не с инноваций компании Dupont, а с открытия в 1973 году негативного воздействия хлорфторуглеродов на озоновый слой. А сертификация рыбных промыслов — естественная мера, нацеленная на предотвращение полного истощения рыбных ресурсов, которое, при условии отсутствия регулирования, произойдет уже в середине XXI века. В этом смысле в конкуренции экологических стандартов выигрывают те страны и компании, которые оказываются готовы к их ужесточению и, более того, содействуют ему в нужный момент — подобно тому, как компания Dupont занялась продвижением Монреальского протокола в тот самый момент, когда разработала новую критическую технологию.

¹ Макаров И. А. Движение по восходящей. Сила экологических стандартов в мировой экономике // Россия в глобальной политике. 2016. № 1.

² Заседание президиума Госсовета по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса. Официальный сайт Президента России. 2015.

³ Макаров И. А. Движение по восходящей. Сила экологических стандартов в мировой экономике // Россия в глобальной политике. 2016. № 1.

⁴ Там же

1.2. Экологическая повестка и пандемия коронавируса

Пандемия коронавируса не только не привела к «очищению природы», но и не отодвинула экологическую повестку на второй план. В каких-то, преимущественно бедных, государствах, защита природы в условиях пандемии, действительно, не является первоочередным приоритетом. Однако **в ряде ведущих стран пандемия коронавируса на идеологическом уровне вывела проблему загрязнения природы на новый уровень, повысила ее актуальность и превратила в вопрос национальной безопасности.**

Во-первых, деградация среды обитания человека будет и далее рождать разного рода эпидемии, а также усиливать другие транснациональные угрозы (миграция, экстремизм, организованная преступность, терроризм, региональные конфликты) и усугублять другие вызовы развитию государств (бедность, ухудшение здоровья населения, нехватка пресной воды и продовольствия). Без решения главной проблемы — улучшения среды обитания человека — государства могут со временем просто не справиться с валом социально-экономических проблем и нагрузкой на системы здравоохранения и социального обеспечения. Защищать природу, таким образом, необходимо не только с морально-этической точки зрения, но и с точки зрения национальной безопасности и долгосрочной экономической целесообразности.

Во-вторых, реакция на пандемию правящих кругов многих ведущих стран, даже если она была частично вызвана желанием отвлечь от нерешаемых проблем и собственных ошибок, вывела на первый план ценность человеческой жизни. Весной 2020 года многие ведущие государства фактически остановили свои экономики, признав, что сохранение жизней и общественного здоровья важнее экономического роста. Хотя сегодня многие страны снова делают выбор в пользу экономического роста, провозглашенный в начале пандемии императив ценности человеческой жизни, идеально сочетаясь с «зеленой» идеологией, дает ее развитию новый толчок.

В-третьих, глубокий кризис, в который в 2020 году погрузилась мировая экономика, в очередной раз подчеркивает необходимость ее структурной перестройки в сторону «поворота к человеку и природе», невозможность двигаться по прежней модели бесконечного увеличения потребления, необходимость решения социальных проблем, создания комфортных условий для жизни и счастья человека, включая благоприятную экологическую ситуацию. **Понимая это и справедливо ассоциируя решение экологических проблем с социальным и технологическим прогрессом, большинство крупнейших государств будут стремиться развивать чистые технологии и ужесточать экологические цели.** Экономический кризис не только не заставит Европейский союз, США и Китай отложить планы «зеленого» развития, но, и вероятно, напротив, ускорит их за счет облечения в рецепты «зеленого восстановления». Вся мировая история выхода из кризисов может быть резюмирована

известной максимой «Никогда не давайте хорошему кризису пропасть зря. Он дает шанс совершить то, что ранее казалось невозможным»¹. Кризис — это время перемен, многие из которых могут быть запрограммированы. Если экономика нуждается в переводе на новые рельсы, делать это надо именно в кризис, используя для этой цели пакеты антикризисных мер: целевые государственные расходы в таком объеме только в период кризиса и можно мобилизовать.

Можно провести аналогию с финансовым кризисом 2008–2009 годов. Бум возобновляемой энергетики, «зелёного» строительства, чистого транспорта, захлестнувший мир в последнее десятилетие, зародился именно тогда: в общей сумме от американского антикризисного пакета на «зелёные» меры было направлено 12 %, от китайского — 38 %, от европейского — 59 %, а от корейского — 81 % (рис. 3)².

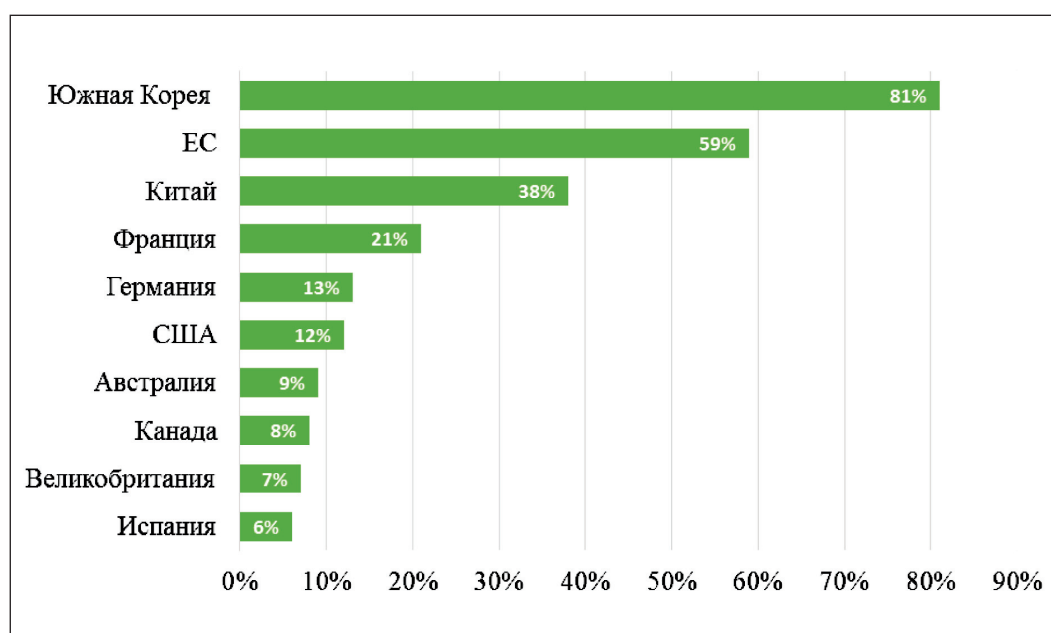


Рис. 3. Доли расходов на «зеленые» меры в антикризисных пакетах разных стран.
Источники: составлено автором по данным Robins N., Clover R., Singh C. *A Climate for Recovery: The Colour of Stimulus Goes Green*. — HSBC Global Research, 2009

Повторения этого опыта (только с большим размахом) теперь требуют от государств всего мира учёные, публичные интеллектуалы и представители неправительственных организаций. По всей видимости, ведущие страны будут вынуждены прислушаться к их призывам.

¹ *Rahm E.* Let's make sure this crisis doesn't go to waste // Washington Post. 2020.

² *Robins N., Clover R., Singh C.A.* Climate for Recovery: The Colour of Stimulus Goes Green // HSBC Global Research. 2009.

1.3. Экологическая повестка по пути «снизу вверх»

Архитектуру экологической политики современного мира можно сравнить с айсбергом. Небольшая, но самая заметная ее часть, лежащая на поверхности, — это международные соглашения. Среди них Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (1973 г.), Базельская конвенция о контроле трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления (1989 г.), Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Конвенция ООН о биологическом разнообразии, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (все — 1992 г.), Киотский протокол (1997 г.), Конвенция о стойких органических загрязнителях (2001 г.), Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения (2010 г.), Повестка дня в области устойчивого развития и установленные в ней Цели устойчивого развития (2015 г.), Парижское соглашение (2015 г.) и др.

Однако подобно тому, как основная часть айсберга находится под водой, и экологическая повестка в основном реализуется вне переговорного процесса в рамках ООН. Особенно явно это наблюдается в последнее десятилетие. Тысячи действующих лиц на более низких уровнях управления (национальном, субнациональном, региональном, муниципальном и негосударственном) не просто реализуют правила, выработанные на глобальном уровне, но предлагают и апробируют собственные варианты мер экологической политики, учатся на своих ошибках и ошибках друг друга, устанавливая правила «снизу вверх», оставаясь независимыми в принятии решений, но тесно взаимодействуя между собой¹.

Национальные правительства или региональные власти в инициативном порядке заявляют о планах обеспечения углероднейтральности и запускают схемы углеродного регулирования — они действуют уже в более чем 60 странах. Отраслевые ассоциации устанавливают собственные экологические стандарты (например, сертификаты Лесного попечительского совета (FSC) в управлении лесопользованием, Морского попечительского совета (MSC) в рыболовстве и т. д.), цели (например принятая в 2018 году «дорожная карта» Международной морской организации, ставящая целью сокращение выбросов парниковых газов к 2050 году на 50 % по сравнению с уровнем 2008 года²) и даже инструменты регулирования (например, Международная организация гражданской авиации вводит отраслевую систему регулирования выбросов парниковых га-

¹ Макаров И. А. Пятьдесят оттенков зеленого // РСМД. 2019.

² Note by the International Maritime Organization to the UNFCCC Talanoa Dialogue. Adoption of the Initial IMO Strategy on Reduction Of GHG Emissions From Ships and Existing IMO Activity Related to Reducing GHG Emissions in The Shipping Sector. IMO. 2018.

зов CORSIA с 2021 года¹). Институциональные инвесторы (суверенные, пенсионные, трастовые и благотворительные фонды, эндаументы университетов и т. д.) один за другим присоединяются к кампании по дивестициям из грязных отраслей.

Рабочей группой по вопросам раскрытия финансовой информации, связанной с изменением климата (TCFD), действующей при Совете финансовой стабильности Группы двадцати, разработаны рекомендации о формате добровольного раскрытия информации о финансовых рисках компаний, которые возникают в связи с глобальным изменением климата². За последние несколько лет раскрытие соответствующей информации, а следовательно и формулирование стратегий компаний по смягчению этих рисков, фактически стало правилом хорошего тона для крупного бизнеса, а в экономическом плане — фактором, влияющим на возможности привлечения инвестиций, листинга на международных биржах, взаимодействия с крупными корпоративными клиентами.

Все эти и многие другие меры не являются прямым следствием межгосударственных соглашений, а обусловлены комплексом технологических, геополитических, экономических и экологических причин. Зачастую их двигателем являются отдельные компании и страны-лидеры экологической повестки, заинтересованные в превращении своих практик в глобальный стандарт. Это становление глобальных правил «снизу вверх» и создает «зеленую» трансформацию мировой экономики, которая уже является объективной реальностью и которую невозможно обратить вспять.

В основе развития «зеленой» повестки в западных странах лежит широкая коалиция групп интересов. С одной стороны, есть природоохранные организации, деятельность которых наиболее заметна публике и которые относят вопросы окружающей среды в этическую плоскость, в том числе в контекст нашей ответственности перед будущими поколениями. С другой стороны, двигателем «зеленого» движения выступают производители чистых технологий, которые стремительно подешевели в последнее десятилетие и становятся привлекательным объектом инвестиций, вовлекая в «зеленую» трансформацию и финансовый сектор. Весьма часто бизнес финансирует природоохранные кампании в своих весьма прагматичных интересах, в том числе для улучшения своего имиджа, а природоохранные организации вольно или невольно становятся его лоббистами. Одновременно «зеленую повестку» поддерживают левые, рассматривающие экологические проблемы как проявление кризиса современного капитализма. Но в то же время она близка и части националистов, стремящихся снизить зависимость от импорта углеводородов и не допустить климатической миграции. Эти группы интересов нередко кардинально разли-

¹ Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA). ICAO. 2020.

² Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures. TCFD. 2017.

чаются по неэкологическим вопросам, в том числе, и по отношению к России. Рассматривать их как единое движение неверно. С многими такими группами, повестка которых комплементарна с российскими интересами, имеет смысл сотрудничать.

В ведущих развивающихся странах поворот к природе в последние годы также ускоряется. То, что он менее заметен, связано с тем, что его главной поддержкой выступает не гражданское общество, а государства, видящие в экологических проблемах тормоз развитию, и бизнес, открывающий новые рыночные ниши. Однако недалек тот момент, когда в этих странах произойдет всеобщее осознание ресурсно-экологических ограничений экономического роста, в результате чего будет происходить переосмысление моделей экономического развития. В Китае этот процесс уже начался.

Конкретное наполнение экологической повестки варьирует от страны к стране. Для европейских стран основным приоритетом останется борьба с изменением климата; она же представляет собой ключевую проблему для малых островных государств и ряда африканских стран. В Китае приоритет отдается скорее проблеме загрязнения воздуха в городах, в странах Персидского залива — проблеме истощения водных ресурсов, во многих африканских странах — проблемам отходов и антисанитарии; в Индии многие экологические проблемы тесно связаны с нищетой.

Различия между странами в приоритетах экологической повестки обусловлены национальным контекстом и отражают различия в степени озабоченности ими со стороны населения. Выбор приоритетов важен с точки зрения использования экологической повестки как консолидирующей для общества, однако часто второстепенен с точки зрения решения самих проблем: в большинстве случаев их неизбежно приходится решать в комплексе.

Режим решения экологических проблем «снизу вверх» гибок и адаптивен. Вероятно, с учетом огромного разнообразия игроков и интересов, он более эффективен для вовлечения всего мира в решение экологических проблем, чем традиционная опора на международные институты, устанавливающие четкие правила игры. Однако проблема такого режима — в координации усилий вовлеченных игроков, преодолении множества асимметрий между мотивациями и интересами различных стран и социальных групп, в явном противоречии между обособленными локальными и национальными инструментами экологической политики, с одной стороны, и глобальным характером проблем и их взаимосвязанностью, с другой. В этой связи оптимальным является сочетание подходов «сверху вниз» и «снизу вверх» там, где оно является возможным.

Развитые страны, хотя имеют мотивацию и финансовые ресурсы для «зеленого» развития, во многом решают свои экологические проблемы за счет их переноса в развивающийся мир. Раньше они переносили туда свои грязные производства. Сегодня, устанавливая высокие экологические стандарты на собственной территории, они не только не оказывают должной поддержки развивающимся странам в развитии у них более экологических производств, но порой используют экологические стандарты как инструмент конкурентной борьбы. Сегодня таким же пу-

тем, каким шли развитые страны в прошлые десятилетия, двинулся и Китай, экспортирующий грязные производственные мощности в страны Африки, Южной и Юго-Восточной Азии.

Однако такой подход узок и ограничен. Многие проблемы имеют планетарный масштаб — в частности, для климата или Мирового океана неважно, в какой стране осуществляется соответствующее воздействие на природу. Так, **крайне амбициозные и дорогие планы ЕС по сокращению выбросов парниковых газов в отрыве от других стран малопродуктивны с точки зрения решения проблемы изменения климата, так как на ЕС приходится лишь 9% выбросов парниковых газов (рис. 4).** Это — мнение всех экспертов, участвовавших в ситанализах, даже тех, которые выступали за полномасштабное присоединение России к европейской повестке по климату. **Усилия Евросоюза будут иметь положительный эффект для борьбы с изменением климата только если 1) «зеленое» финансирование ЕС заработает на «зеленый переход» во всем мире, и если 2) сам ЕС начнет сокращать не только производство, но и потребление грязной продукции. Между тем, обоим пунктам в рамках «Европейского зеленого курса» уделяется совсем мало внимания.**

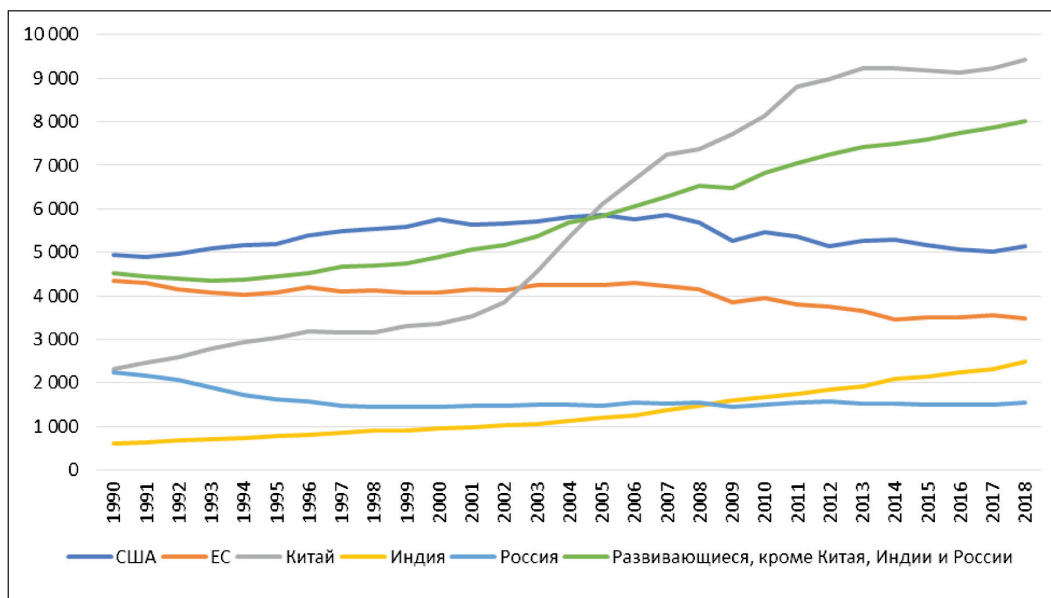


Рис. 4. Выбросы CO₂ от сжигания ископаемого топлива в 1990–2018 гг., млн т.

Источник: ВР

Еще одна проблема состоит в том, что подход «снизу вверх» нередко упускает из виду взаимосвязь экологических проблем с другими проблемами устойчивого развития. **Даже в развитых странах традиционные инструменты экологической политики, нацеленные на развитие «зелёных» технологий, бьют**

по бедным¹. Игнорировавший это «зелёный курс» Барака Обамы был легко опрокинут избирателями Дональда Трампа, обещавшего спасти рабочие места в традиционных секторах. «Жёлтые жилеты» во Франции заставили умерить климатические амбиции Эммануэля Макрона. В развивающихся странах с их нерешенными проблемами бедности (в том числе энергетической) и неравенства экологическая политика будет восприниматься еще более болезненно, особенно с учетом экономических последствий пандемии коронавируса.

«Зеленая трансформация» мировой экономики должна быть инклюзивной — как на уровне отдельных стран, так и в глобальном масштабе. Однако для этого необходима международная координация, сотрудничество и нацеленность на решение общих проблем. Так, трансфер «зелёных» технологий из ЕС в развивающийся мир дал бы европейским потребителям доступ к «чистым» товарам из-за рубежа, а более чем миллиарду населения в Азии, Латинской Америке и некоторых частях Африки — шанс осуществить переход из бедности в средний класс на более чистых моделях потребления. Это гораздо более важно для предотвращения климатической катастрофы, чем достичь предусмотренной «Европейским зеленым курсом» символической цели обнуления 9 % мировых выбросов в отдельно взятом регионе². Видимо, эта идея сможет стать частью российской повестки дня по вопросам защиты окружающей среды и климата.

Фрагментарные национальные инструменты регулирования, какими бы амбициозными они ни были, не работают на решение глобальных проблем, а часто лишь усиливают поляризацию интересов разных стран — им становится сложнее договориться между собой, глобальное регулирование еще больше ослабевает, а разочарование в нем еще сильнее растет. Получается порочный круг, из которого пока не видно выхода.

¹ Wang Q., Hubacek K., Feng K., Wei Y.-M., Liang Q.-M. Distributional effects of carbon taxation // Applied Energy. 2016. Vol. 184.

² Григорьев Л. М., Макаров И. А., Соколова А. К., Павлюшина В. А., Степанов И. А. Изменение климата и неравенство: потенциал для совместного решения проблем // Вестник международных организаций. 2020. Т. 15. № 1.

Часть 2

НЫНЕШНЯЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

2.1. Основные направления экологической политики России

Россия — самая богатая природным капиталом страна мира. На нее приходится 6 % мировых запасов нефти, 17 % — природного газа, 18 % — угля, 15 % — железной руды, 4 % — меди, 10 % — никеля, 17 % — редкоземельных металлов. Не менее важны возобновляемые ресурсы страны, которые в XXI веке будут приобретать стратегическое значение. В России сосредоточено около 20 % пресной воды мира (большая часть — в озере Байкал), и 20 % лесных ресурсов¹. На Россию приходится около 9 % площади мировых пахотных земель, хотя их площадь и сократилась более чем на 12 % с 1990 года². Несмотря на то, что по сравнению с позднесоветским периодом вылов рыбных ресурсов упал примерно вдвое, Россия все равно занимает 6–7 место по этому показателю в мире, а в последнее десятилетие, после реформ в области регулирования рыболовства, демонстрирует самые высокие в мире темпы прироста вылова. **Но главное, что экологическая емкость российских экосистем значительно превышает экологический след российской экономики, что делает Россию одним из главных стран-экологических доноров мира³.**

Однако обилие природных ресурсов традиционно не способствовало осознанию российскими элитами и обществом их ценности. В каком-то смысле **Россия вплоть до настоящего времени реализовывала «экономику Дикого Запада», при которой истощение природных богатств на одной территории приводило к переходу на следующую.** Свидетельство тому — множество брошенных нефтяных скважин с высоким дебитом, широко применяемая до недавнего времени практика сжигания попутного нефтяного газа, повсеместная выруб-

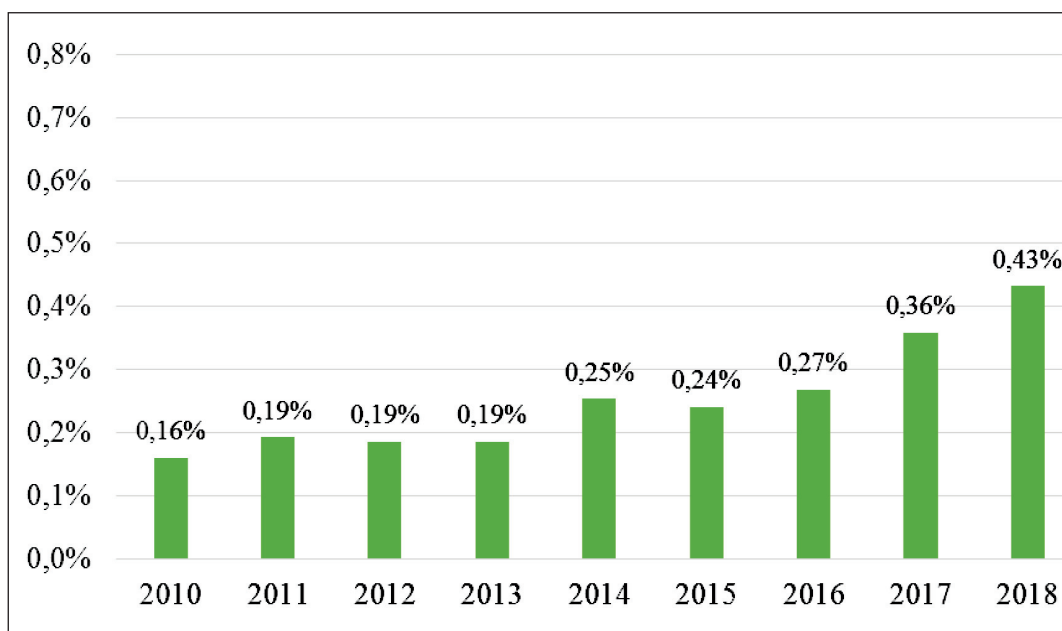
¹ По данным BP Statistical Review of World Energy, Аналитической группы по изучению рынков сырья, металлов и продукции из них (International Metallurgical Research Group), U. S. Geological Survey, World Bank, FAO.

² По данным Росстата

³ Ecological footprint of the Russian Regions. Global Footprint Network. 2014.

ка естественных лесов вместо их воспроизводства для промышленных нужд, хищнические методы эксплуатации рыбных ресурсов при слабом развитии ма-рикультуры и т. д. **Хотя** значительная часть территории России вообще не затронута человеческой деятельностью, территория, на которой проживает три четверти населения, загрязнена очень сильно: экологические проблемы здесь негативно сказываются на здоровье и качестве жизни населения и являются тормозом для экономического роста. Подробнее об экологических проблемах России на современном этапе см. Приложение 2.

Природоохранные расходы вплоть до настоящего времени рассматриваются не как вклад в развитие страны, а как один из видов социальных обязательств государства, необходимых лишь время от времени, а потому первыми подлежащих сокращению. Как следствие, доля расходов консолидированного бюджета на охрану окружающей среды крайне мала: в 2019 году она составила менее 0,7%. Впрочем, еще в 2013 году эта доля не превышала 0,2% (рис. 5)¹.



*Рис. 5. Доля расходов консолидированного бюджета на охрану окружающей среды.
Источник: составлено авторами на основе данных Министерства финансов Российской Федерации*

После долгих лет, когда вопросам окружающей среды уделялось второстепенное внимание, **в последние годы наблюдается некоторый перелом: решение экологических проблем все чаще рассматривается как приоритет государственной политики.** В Указе Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая

¹ По данным Министерства финансов Российской Федерации.

2018 г. «экология» указана среди главных приоритетов¹. В Указе Президента «О национальных целях развития России до 2030 года» от 21 июля 2020 г. в качестве одной из национальных целей обозначена «комфортная и безопасная среда для жизни»². Окружающая среда неоднократно упоминается в поправках в конституцию, которые фактически возводят ее в ранг конституционного приоритета.

Главные направления нынешней экологической политики в России реализуются в рамках национального проекта «Экология», который включает в себя 11 подпроектов: «Чистая вода», «Оздоровление Волги», «Комплексное обращение с твердыми бытовыми отходами», «Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов», «Сохранение озера Байкал», «Сохранение уникальных водных объектов», «Сохранение лесов», «Внедрение наилучших доступных технологий (НДТ)», «Сохранение биологического разнообразия и природных объектов». Проект рассчитан до 2024 года и предполагает финансирование в объеме 4,04 трлн рублей. *Основные цели, запланированные в рамках подпроектов, представлены в Приложении 3*³.

Поставленные в рамках проекта приоритеты не вызывают вопросов. Заслуживает одобрения также попытка сочетать в рамках нацпроекта решение экологических задач с задачами технологического обновления, в частности, через механизм наилучших доступных технологий. Апробируются продвинутое инструменты экологической политики: в частности, в рамках федерального проекта «Чистый воздух» предполагается эксперимент по квотированию выбросов в 12 городах на основе сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха.

Вместе с тем, по истечении почти двух лет реализации нацпроекта поводов для радости пока немного. **Качество исполнения нацпроекта «Экология» худшее среди всех**⁴. В частности, затягивается внедрение системы мониторинга качества воздуха. Проваливается задача обеспечить уровень переработки и обезвреживания отходов на уровне 60 % к 2024 году: сегодня он не превышает 7 %. Много вопросов встает к принципам составления справочников наилучших доступных технологий: многие перечисленные в нем технологии существенно устарели по сравнению с передовыми зарубежными аналогами. Происходит постепенное сокращение финансирования нацпроекта, и, с учетом низкого качества его кассового исполнения, в ближайшие годы оно может ускориться.

Международное направление экологической политики России также не соответствует ее потенциалу и конкурентным преимуществам. Россия является участником десятков международных соглашений в области окружающей среды, но фактически ни в одном из них не играет ключевой роли. В рамках Группы

¹ Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 г. № 204. 2018.

² Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21 июля 2020 г. № 474.

³ Паспорт национального проекта «Экология». Министерство экономического развития РФ. 2018.

⁴ СП: исполнение нацпроекта «Экология» в I квартале составило 6 %. ТАСС. 2020.

двадцати — крупнейшего форума, рассматривающего экологические вопросы в качестве приоритетных — Россия также далека от того, чтобы продвигать собственную экологическую повестку.

Аналогичная ситуация сложилась в одном из наиболее приоритетных и естественных для России многосторонних форумов — БРИКС, где по вопросам окружающей среды ведется активное взаимодействие. Стратегия экономического партнерства БРИКС буквально пронизана экологическими и климатическими сюжетами¹. «Зеленые» проекты также являются приоритетными при получении финансирования от Банка развития БРИКС. **Однако двигателем этих сюжетов является как правило не российская сторона, а ее партнеры по объединению.** Показательно, что экологические вопросы оказались не упомянуты в достаточно длинном списке приоритетов российского председательства в БРИКС в 2020 году². Наблюдается острый дефицит проектных предложений для получения финансирования Нового банка развития. **Реальные экологические инициативы в рамках БРИКС с участием России фактически ограничиваются разработкой Платформы экологически чистых технологий,** однако об успехе этого проекта пока говорить преждевременно.

Россия поддерживает диалог по вопросам окружающей среды со странами ШОС и ЕАЭС. Однако в первом случае экологическое сотрудничество не относится к главным приоритетам организации, а во втором случае — и вовсе находится за пределами ее мандата.

Наконец, Россия сохраняет рабочие контакты по экологическим вопросам со странами Запада (особенно со странами Европейского союза). Несмотря на ухудшение политических отношений, ведется работа на уровне ответственных министерств и ведомств. Однако о каких-либо масштабных совместных экологических инициативах речи не идет — даже несмотря на то, что те ограничительные меры, которые ЕС намерен ввести в рамках «Зеленого курса», сильно ударят по целому ряду отраслей российской промышленности, включая неэнергетические, и весьма вероятно вызовут волну ответных тарифных и нетарифных ограничений со стороны стран-партнеров Евросоюза, элементы новой «торговой войны». Разумеется, основная вина за отсутствие совместных действий лежит на ЕС, который еще в 2014 году заморозил диалог с Россией по вопросам окружающей среды и с тех пор отказывается от возобновления полноформатного взаимодействия, а в 2020–2021 годах и вовсе стал создавать предпосылки для полного разрыва диалога с Россией. Однако не видно признаков того, чтобы Москва пыталась предлагать подобные инициативы и на уровне двусторонних отношений с ключевыми государствами-членами ЕС, которые пока остаются более содержательными и позитивными.

¹ Стратегия экономического партнерства БРИКС до 2025 года. БРИКС. Россия. 2020.

² Приоритеты Председательства Российской Федерации в БРИКС в 2020 году. BRICS Alliance. 2019.

2.2. Нынешняя российская климатическая политика

Россия — рекордсмен среди всех стран мира по абсолютным объемам сокращения выбросов парниковых газов с 1990 года. Они снизились почти на 2 млрд т CO₂-экв. — фактически вдвое, если учитывать поглощение выбросов российскими лесами¹. Преуменьшать значение этого результата нельзя, хотя и необходимо признать, что достигнут он был преимущественно не за счет каких-либо специальных мер, а в результате трансформационного кризиса и последовавшей вслед за ним структурной перестройки экономики.

Во многом благодаря этой перестройке в российской электроэнергетике сформировался относительно благоприятный энергобаланс: с доминированием природного газа (46 %) и высокой долей низкоуглеродных атомной (19 %) и гидроэнергетики (18 %). Этот энергобаланс предпочтительнее, чем в большинстве развитых стран, в том числе Германии и США, рассматривающих сейчас себя как лидеров низкоуглеродной трансформации, не говоря уже о Китае и Индии, чья энергетика традиционно базируется на угле. Тем не менее, по углеродоемкости экономики Россия существенно отстает от ведущих стран: во-первых, по причине высокой доли теплогенерации, а во-вторых, из-за низкой энергоэффективности экономики. **Именно в области энергоэффективности лежит основной потенциал сокращения выбросов в ближайшем будущем.**

Россия является участницей Рамочной конвенции ООН об изменении климата, сыграла важную роль во вступлении в силу Киотского протокола, а в 2019 году присоединилась к Парижскому соглашению².

Несмотря на то, что первый нормативный документ в области климатической политики — Климатическая доктрина Российской Федерации — был опубликован еще в 2009 году, можно сказать, что **формирование внутрироссийской климатической политики все еще находится в начальной стадии.** Ее реальная нормативная база начала формироваться лишь в 2020 году. В соответствии с условиями участия в Парижском соглашении подготовлены такие нормативные акты, как Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года (утвержден в 2020 году), Определяемый на национальном уровне вклад РФ (подан в аппарат РКИК в 2020 году), Указ Президента о сокращении выбросов парниковых газов (подписан в 2020 году), Стратегию долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов (предполагается к утверждению в первой половине 2021 г.), Федеральный закон «О государственном регулировании выбросов и поглоще-

¹ UNFCCC

² *Makarov I.* Russia's Participation in International Environmental Cooperation // Strategic Analysis. 2016. Vol. 40. No. 6.

ний парниковых газов» (находится на рассмотрении в Государственной Думе)¹.

Таким образом, все ключевые необходимые элементы нормативной базы в области изменения климата созданы или будут созданы в ближайшее время. Это произойдет быстрее, чем во многих странах мира. Так, лишь 28 государств приняли официальные стратегии низкоуглеродного развития. В России подобный документ уже разработан, опубликован и в ближайшее время может быть утвержден официально.

Однако наполнение этой нормативной базы неоднозначно. Полагаем, что амбиции Россия по сокращению выбросов парниковых газов недостаточны. **В частности, упомянутый Указ Президента предполагает возможность увеличения выбросов по сравнению с текущим уровнем почти на 40 % к 2030 году².** Закон о государственном регулировании выбросов не содержит положений о введении цены на углерод или ограничении объемов его выбросов компаниями. **Стратегия низкоуглеродного развития демонстрирует готовность увеличивать выбросы вплоть до 2050 года (рис. 6). Это идет в разрез с целями Парижского соглашения с одной стороны и с мировыми трендами с другой: многие страны (включая Китай) заявляют не только о сокращении выбросов, но и о достижении углероднейтральности к середине века.**

Разумеется, иметь сверхамбициозные цели и участвовать в символической гонке, кто раньше и больше сократит выбросов парниковых газов, необязательно. Тем более, что большинство из заявленных партнерами целей могут быть и не выполнены. Но активная защита природы, в том числе и по сокращению выбросов, нужна.

Впрочем, необходимо отметить, что единого мнения в этом вопросе во время обсуждений на ситанализах не было. **Часть экспертов настаивала на том, что приведенные в указанных нормативных документах параметры оптимальны с точки зрения баланса между экономическим ростом, повышением благосостояния населения и защитой природы.** Согласно этому мнению, если бы Россия уже сейчас задекларировала более жесткие цели по выбро-

¹ Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 года. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2019 г. № 3183-р. Правительство РФ. 2019.

Определяемый на национальном уровне вклад Российской Федерации в рамках реализации Парижского соглашения от 12 декабря 2015 года. UNFCCC. 2015.

Указ Президента РФ «О сокращении выбросов парниковых газов» от 4 ноября 2020 г. № 666

Проект стратегии долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года. Правительство РФ. 2020.

Проект федерального закона «О государственном регулировании выбросов и поглощений парниковых газов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Правительство РФ. 2018.

² Указ Президента РФ «О сокращении выбросов парниковых газов» от 4 ноября 2020 г. № 666.

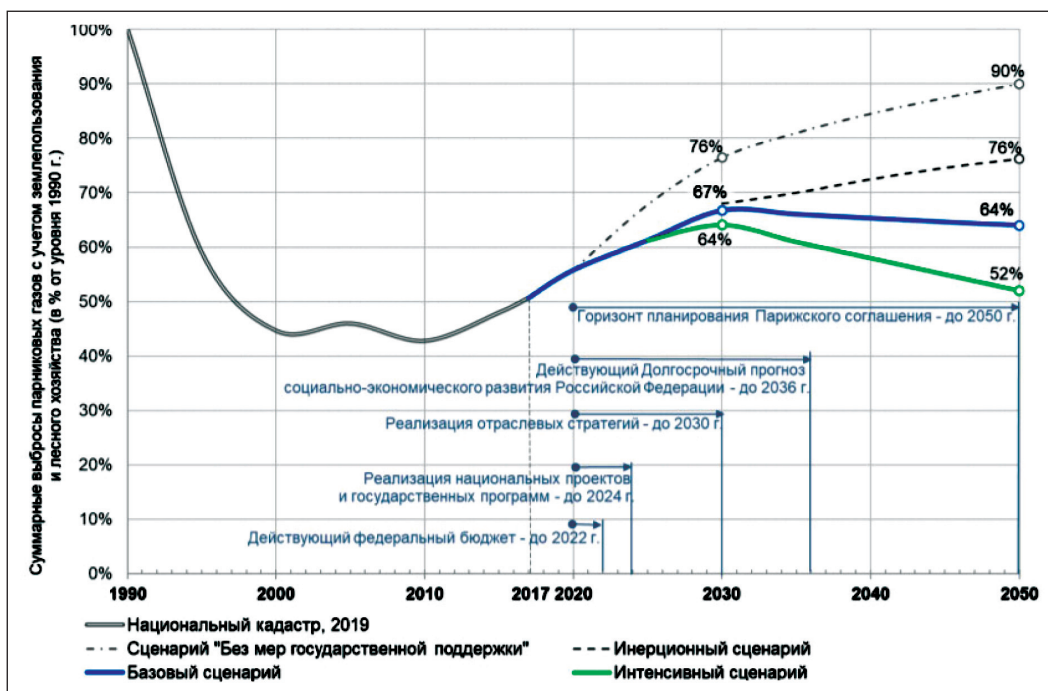


Рис. 6. Сценарии динамики объема выбросов парниковых газов в России до 2050 г.

Примечание: сценарии: инерционный — сохранение темпа роста энергоэффективности и обновления технологической базы; базовый — рост энергоэффективности, сокращение сплошных рубок, расширение охраны лесов; интенсивный — дополнительные меры по снижению углеродоемкости производимых товаров и услуг, отказ от сплошных рубок, расширение охраны лесов; без мер государственной поддержки — сохранение энергоёмкости экономики и технологической базы на текущем уровне, отказ от внедрения наилучших доступных технологий и др. мер. *Источники:* Проект стратегии долгосрочного развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.

сам, то перекрыла бы возможности для экономического роста и сейчас, и тем более в дальнейшем, когда в соответствии с требованиями Парижского соглашения необходимо было бы переходить ко все более жестким сокращениям выбросов, в то время как западные страны все равно продолжили бы огульную критику РФ и обвинения в «отсталости» в части борьбы с изменением климата.

2.3. Риски сохранения статус-кво

Есть четыре типа рисков, с которыми Россия сталкивается из-за недостаточной активности своей экологической политики и **неумения конвертировать свои объективные преимущества и достижения в политические результаты:** экономические, технологические и внешне- и внутривнутриполитические.

Экономические риски наиболее очевидны. **Во-первых, декарбонизация, которая происходит во всем мире, сокращает спрос на российское ископаемое топ-**

ливо¹. Рисунок 7 демонстрирует оценки объемов экспорта российских углеводородов в разных сценариях климатической политики зарубежных стран. Выполнение странами мира своих целей на 2030 год (INDC)², установленных в рамках Парижского соглашения, приведет к сокращению экспорта российских энергоносителей примерно на 20 % по сравнению с базовым сценарием (демонстрирующим, что было бы, если бы страны не осуществляли никакой климатической политики). Наиболее резко будет снижаться экспорт угля, экспорт нефти останется относительно стабильным, а экспорт природного газа даже вырастет, хотя и в гораздо меньшей степени, чем он вырос бы в базовом сценарии.

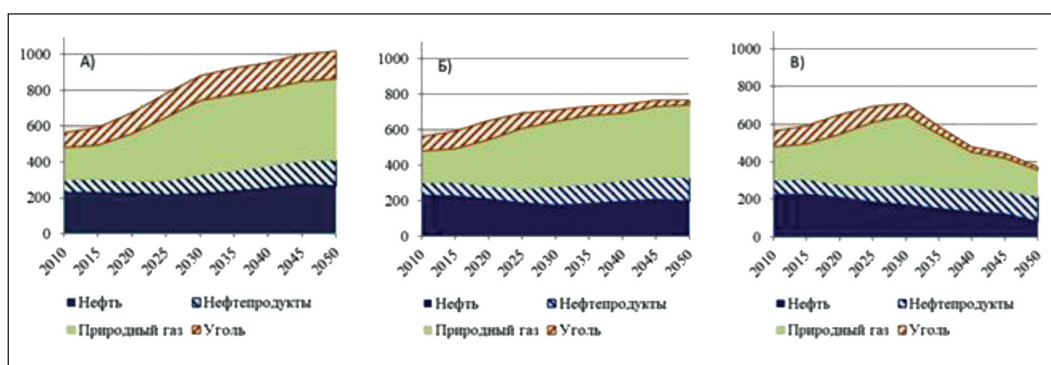


Рис. 7. Российский экспорт энергоносителей А) в базовом сценарии; Б) в сценарии «INDC»; В) в сценарии «2 градуса» (миллионов тонн нефтяного эквивалента)³.

Источники: Макаров И. А., Чен Х., Пальцев С. В. Последствия Парижского климатического соглашения для экономики России // Вопросы экономики. 2018. № 4.

Гораздо хуже перспективы российского экспорта энергоносителей в случае если мир будет двигаться по траектории «2 градуса» — в соответствии с основной целью Парижскому соглашению и декларациями ведущих государств. В этом сценарии существенно сокращается российский экспорт всех видов ископаемого топлива. По сравнению со сценарием «INDC», экспорт нефтепродуктов падает не слишком сильно, а вот экспорт сырой нефти снижается почти вдвое к 2050 году. Российский экспорт угля и природного газа в сценарии «2 градуса» по сравнению со сценарием «INDC» сокращается на 65 и 49 % соответственно. Важно, что указанные сценарии весьма консервативны и не учитывают возможностей технологических прорывов, которые могут привести к резкому удешевлению «зеленых» технологий и расширению их применения.

¹ Макаров И. А., Чен Х., Пальцев С. В. Последствия Парижского климатического соглашения для экономики России // Вопросы экономики. 2018. № 4.

² Intended Nationally Determined Contributions (вклады, определяемые на национальном уровне) — национальные цели сокращения выбросов, официально задекларированные странами в рамках Парижского соглашения.

³ Макаров И. А., Чен Х., Пальцев С. В. Последствия Парижского климатического соглашения для экономики России // Вопросы экономики. 2018. № 4.

Во-вторых, к экономическим рискам относятся опасности появления углеродных торговых барьеров. В частности, ЕС в рамках «Европейского зеленого курса» планирует запуск пограничного компенсационного углеродного механизма не позднее 1 января 2023 года. В качестве одного из вариантов этот механизм предполагает обложение платой за выбросы товаров, импортируемых из других стран, не имеющих углеродного регулирования¹. Россия как страна, специализирующаяся на экспорте углеродоемкой продукции, крайне уязвима перед подобными барьерами. **Отсутствие в России собственной системы регулирования выбросов, которая позволила бы оставить платежи компаний внутри страны, фактически гарантирует, что российские экспортеры ряда отраслей, в частности металлургии, будут платить цену за углерод в бюджет Европейского союза.** Точные объемы платежей пока невозможно назвать, так как детали введения пограничного компенсационного углеродного механизма в ЕС пока не определены, но по предварительным оценкам потери компаний третьих стран будут оцениваться миллиардами долларов в год². Если вслед за ЕС аналогичное регулирование введут США (на наш взгляд, это вполне возможно), а далее азиатские страны, включая Китай, эти потери могут возрасти.

В-третьих, существенны риски потери конкурентоспособности российского бизнеса в условиях, когда использование «зеленых» технологий и низкий углеродный след становятся важным конкурентным преимуществом. Инвесторы, потребители, отраслевые ассоциации и регуляторы различных торговых площадок будут требовать и уже требуют от российских компаний раскрытия информации о выбросах, выстраивания стратегий их сокращения и смягчения климатических рисков и в конце концов непосредственного сокращения экологического следа. Безусловно, компании могут реализовывать требуемые рынком меры и без участия государства, однако, во-первых, это налагает на них дополнительные издержки (например, по выработке методологии формирования отчетности, переговорам с контрагентами по зачету тех или иных низкоуглеродных проектов); во-вторых, это будет приводить к фискальным потерям из-за оттока ряда экологических платежей за пределы российской юрисдикции; в-третьих, отдельные меры (например, по сокращению углеродного следа потребляемой электроэнергии) не могут быть реализованы на уровне отдельной компании, а зависят от централизованных государственных решений. Важно, впрочем, понимать, что активная климатическая политика внутри страны в краткосрочном плане тоже может поднять издержки компаний, в свою очередь тоже создавая риски для конкурентоспособности. Необходима «золотая середина».

¹ *Marcu A., Mehling M., Cosbey A.* Border Carbon Adjustments in the EU. Issues and Options // ERCST Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition. 2020.

² *Лукин В.* Углеродный гамбит // KPMG; BCG. 2020. Как пограничный углеродный сбор ЕС может повлиять на мировую торговлю; *Бобылев П. М., Семейкин А. Ю.* «Зеленый» протекционизм Европы // Энергетическая политика. 2020; *Порфирьев Б. Н., Широв А. А., Колпаков А. Ю.* Как пройти ТУР // Эксперт. 2021. № 4.

Технологические риски заключаются в опасности технологического отставания в сфере «зеленых» технологий, в опоре научно-технологической политики на те технологические решения в традиционных отраслях, которые являются вполне передовыми в настоящем момент, но тупиковыми в средне- и долгосрочной перспективе¹. Россия уже отстала — вероятно, безнадежно — в развитии собственных технологий возобновляемой энергетики. В то же время, по применению некоторых перспективных технологий Россия находится среди мировых лидеров. Это касается, например, ядерной энергетики, использования централизованного теплоснабжения, использования недорожного грузового транспорта. Увы, экспортный потенциал этих отраслей (за исключением ядерной энергетики) невысок². Кроме того, Россия все еще сохраняет высокий технологический потенциал в отношении технологий снижения материалоемкости, в водородной энергетике, в технологиях очистки воды, в применении цифровых решений в электроэнергетике и целом ряде других секторов. Однако без создания соответствующих стимулов со стороны государства, и по этим направлениям российские компании вскоре окажутся далеко позади конкурентов из Китая, США и европейских стран.

Внешнеполитические риски связаны с еще одним вероятным ударом по имиджу России, которую будут активно представлять в роли экологического «двоечника» или даже вредителя, и упущенной выгодной ввиду неспособности инструментализировать те объективные преимущества в экологической сфере (например, положение страны — экологического донора), которые у России есть. Вместо положения одного из лидеров в области, которая играет в международных отношениях и распределении влияния в мире все более важную роль, Россия рискует оказаться в числе «мальчика для битья», лишиться возможности определять повестку дня в этой области в выгодном для себя ключе.

Возникает реальная опасность того, что Россию с ее нынешними планами сокращения выбросов будут изображать противоположностью не только относительно развитых, но и передовых развивающихся стран. В результате геополитические соперники, а со временем и партнеры, объявившие о своих планах «зеленого» развития и готовности тратить значительные финансовые ресурсы на их реализацию, будут обвинять Москву в оппортунизме, экологическом демпинге и нечестной конкуренции.

В последние два десятилетия в подобном положении оказывались США (в начале 2000-х годов) и Китай (на рубеже 2000-х и 2010-х годов), однако это происходило на совершенно другом уровне значимости экологической проблематики. При этом Китай смог крайне успешно выйти из этой ситуации, повернув свои слабости в виде низкого базового уровня экологического развития в свою силу и за считанные годы превратившись в одного из лидеров эко-

¹ Макаров И. А., Чен Х., Пальцев С. В. Последствия Парижского климатического соглашения для экономики России // Вопросы экономики. 2018. № 4.

² Мониторинг применения низкоуглеродных технологий в России: возможности для ускорения и риски отставания // ЦЭНЭФ-XXI.2020.

логической повестки. Подобный маневр имеет возможность совершить и Россия, однако времени на это все меньше, а значимость экологических вопросов в международно-политической повестке дня — все больше.

Наконец, внутривнутриполитические риски заключаются в вероятном усилении общественного недовольства и даже протестных настроений вследствие усугубления социальных проблем, связанных с ухудшением окружающей среды (состояние здоровья населения, снижение общего качества жизни, периодические экологические катастрофы, миграция из регионов, страдающих от негативных последствий изменения климата и ухудшения окружающей среды, а также из-за рубежа, и так далее), а также в неиспользовании одной из наиболее объединительных для общества и политических элит идей: защита природы является одной из немногих тем, поддерживаемых практически всеми представителями политического спектра — и консерваторами-государственниками, и либералами. Ее продвижение не только на словах, но и на деле обеспечит значительную политическую и общественную поддержку тому, кто ее продвигает. Вероятность общественного недовольства и эффективность политики геополитических соперников России по его стимулированию будут видимо большими в том случае, если российское государство не возьмет инициативу в этой важной области в свои руки.

Часть 3

НОВАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ

3.1. Внутреннее измерение новой экологической политики России

«Поворот к природе» и неразрывная связь природы и человека, обеспечивающая благополучие, безопасность и развитие последнего, должны стать неотъемлемым элементом российской идентичности и национальной идеи, ее миссией для себя и для мира. Понятия «природа» и Родина должны стать нераздельными. При этом неразрывная связь защиты природы и благополучия человека, развития человеческого капитала может стать одним из важнейших инструментов внутренней консолидации страны, идеей, объединяющей элиты (причем вне зависимости от политических пристрастий) и общество.

Российский народ по-прежнему близок к природе как в бытовом смысле (миллионы дач у граждан страны), так и в идейном (любовь к природе является важной частью российского патриотизма). Россия имеет богатую философскую (В. И. Вернадский, К. Э. Циолковский, Н. К. Рерих) и литературную (И. А. Тургенев, М. М. Пришвин, И. А. Бунин, К. Г. Паустовский и др.) традицию природоцентризма. Кроме того, в последнее десятилетие российское общество в целом развивается в русле общемировой тенденции к росту обеспокоенности экологическими проблемами — это демонстрируют все социологические опросы. Например, согласно опросу, проведенному в 2019 году Российским экологическим обществом, неблагоприятная окружающая среда занимает четвертое места среди проблем, волнующих россиян¹. А респонденты опроса Левада-Центра ставят ее на первое место по опасности среди всех глобальных угроз². При этом среди экологических проблем граждане больше обеспокоены локальными вопросами — загрязнением воздуха и воды, а также проблемой отходов. Проблема глобального из-

¹ Экология занимает четвертое место среди наиболее важных проблем россиян, только 10% населения считают ситуацию в своем регионе неблагоприятной. Интерфакс. 2019.

² Проблемы окружающей среды. Левада-центр. 2020.

менения климата не входит даже в пятерку главных экологических проблем, беспокоящих россиян¹.

Защита природы, создание «чистой России» должно стать одним из центральных элементов государственной политики по всем направлениям. Открытие для себя природы родной страны, а также совместные усилия по ее сохранению должны стать мощным источником развития патриотизма. **Важно провозгласить единство человека и природы, взаимосвязь человеческого благополучия с состоянием природы и с его принадлежностью к ней частью национальной идеи России, а системное, комплексное восприятие природы (как основу благополучия человека, здоровья людей, экономического развития) — принципом российской государственной политики.** Вместо потребительского отношения к природе необходимо перейти к ее восприятию как части нас самих.

Соответствующая работа может осуществляться по нескольким направлениям: политики-идеологическому, административно-управленческому, экономическому, отраслевому, пространственному. В таком порядке эти направления действий описаны ниже.

1. Новая философия гармонии человека и природы. Сбережение природы необходимо позиционировать как часть и фактор сбережения и развития народа. **Необходима новая философия сбережения человека, ставящая во главу угла духовное развитие, здоровье, безопасность и благополучия, а не объем материального потребления. На государственном уровне надо продвигать идею о том, что счастье заключается в здоровье, духовном развитии, благополучии, семье, единении с природой и Родиной, а не в потреблении ради потребления и тем более в его безграничном наращивании.** Соответственно, важными приоритетами национального развития должны стать стимулирование перехода к более скромным моделям потребления богатой и сверхбогатой частью населения страны и повышение важности здоровья и здорового образа жизни, гармонии духовного и физического развития. Многие потребительские привычки, воспитанные копированием западных образцов потребительского поведения (причем часто доходящих до россиян в извращенном виде) и массовой рекламой, могут быть скорректированы, особенно с учетом происходящего экономического кризиса. Для этого и сама реклама должна меняться — с пропотребительской к социально и экологически ориентированной. Примером того, как это может работать, во многих странах и в России в частности стало кардинальное расширение рекламы здорового образа жизни, сделавшее его модным.

2. Экологическое образование. Необходим поворот школьного образования к изучению природы родного края (особенно в рамках курсов природоведения, биологии и географии), вывод образования за пределы школьных кабинетов, кардинальное усиление элемента экологического просвещения и воспитания экологической ответственности в детском саду, младшей и средней школе. Возможно, стоит вернуться к практике сбора школьниками макулатуры

¹ Проблемы окружающей среды. Левада-центр.2020; Давыдова А. Верят ли россияне в климатический кризис? // Ррреакция. 2020.

ры, высадке деревьев на пришкольных территориях. Школьники и студенты могли бы формировать «экологические дружины».

3. Подготовка кадров. В России есть хорошие традиции подготовки экологов со стороны естественных наук. Вряд ли можно говорить об отсутствии кадрового потенциала для выработки технологических решений. Однако **наблюдается острая нехватка специалистов, знакомых с современными тенденциями и методами управления в природоохранной сфере, экологического менеджмента на уровне компаний, экологической политики государства, правового обеспечения природоохранной деятельности, экономического, правового, политического анализа вопросов окружающей среды.** Подготовка таких специалистов, а также повышение квалификации имеющихся, должны рассматриваться как один из приоритетов развития российской системы высшего образования в ближайшее десятилетие.

4. Информационная политика. Российскую природу необходимо превратить в бренд. Важным средством для этого являются средства массовой информации, фильмы, телешоу. Необходимо кардинальное наращивание объема и качества телевизионного контента, посвященного российской природе с одной стороны и экологическим проблемам с другой. Среди прочего, необходим отдельный телеканал о российской природе, рассказывающий о природных богатствах ее регионов, уделять им внимание в выпусках региональных новостей.

5. «Поворот к природе» в государственной символике. Предлагается определение природных символов России, формирование перечня Национальных памятников природы, определяющих природную идентичность страны. Дальнейшая популяризация этих памятников, в том числе средствами СМИ, кинематографа, с помощью создания «паспорта российского путешественника» и т. д. призвана превратить их в неотъемлемую часть образа страны и в мечту для посещения миллионов россиян.

6. Экологическое самоуправление, предполагающее максимальное вовлечение населения в процесс решения местных экологических проблем. Целесообразна частичная передача полномочий (вместе с финансированием) по обустройству среды обитания на муниципальный уровень, финансовое стимулирование природоохранной деятельности на местах. Это соответствует запросу граждан на решение в первую очередь локальных экологических проблем, а оно может производиться лишь на уровне регионов и муниципалитетов. Государство может разделить ряд полномочий с неправительственными организациями, малым и средним бизнесом. Следует поощрять создание и деятельность российских и находящихся на российском финансировании неправительственных экологических организаций. Важно качественное усиление участия граждан в обустройстве территорий по множеству направлений — от проведения субботников до кампаний по высадке деревьев. **Большой потенциал вовлечения населения и бизнеса имеет программа по отказу от бытового пластика.**

7. Изменения в административной структуре управления природным комплексом России. У многих участников ситанализов получила поддержку идея реформирования Министерства природных ресурсов и экологии. По их мнению,

в стране, экономика которой в последние десятилетия развивается за счет экстенсивного наращивания добычи природных ресурсов, управление ими не может быть объединено с полномочиями по охране природы. Последние неизбежно отойдут на второй план, что и происходит на практике. Кроме того, отмечалось, что экологическая политика в России фрагментарна и разобщена. Вопросами загрязнений занимается Министерство природных ресурсов и экологии, однако вопросы изменения климата (не только сокращения выбросов, но и адаптации к нему), а также «зеленого» финансирования находятся в сфере регулирования Министерства экономического развития. При этом несмотря на то, что более 80 % выбросов парниковых газов в России приходится на сжигание ископаемого топлива, Министерство энергетики лишь косвенно задействовано в их регулировании, вопросы изменения климата почти не упоминаются в Энергетической стратегии России до 2035 года, последний вариант которой подготовлен в 2020 году. Вопросы экологического образования лежат в сфере ответственности Министерства просвещения, а экологического туризма — Ростуризма, подчиненного напрямую вице-премьеру.

Такое распыление полномочий и ответственности, указывала часть экспертов, препятствует системному и выгодному для России решению экологических проблем и противоречит их взаимосвязанности между собой. **В связи с этим можно считать целесообразным создание отдельного Министерства окружающей среды, которое должно консолидировать развитие экологической повестки в стране.**

Другое важное предлагаемое изменение — усиление экологического направления деятельности Совета безопасности России, открытое позиционирование защиты природы вопросом национальной безопасности.

Впрочем, другая часть участников ситанализов выступила против этих предложений. Вопрос, очевидно, требует дальнейшей проработки.

8. Доступность информации. Общество должно получать больше информации как о богатстве российской природы, так и об угрозах ей. Это прямо прописано в статье 42 Конституции, гарантирующей гражданам право на доступность информации о состоянии окружающей среды. Сегодня информация о российской природе и масштабах экологических проблем, находящаяся в распоряжении людей, принимающих решения, катастрофически недостаточна. Равным образом, информация о качестве воздуха и воды в городах, о выбросах парниковых газов, о состоянии лесов, об отходах на уровне компаний, городов и регионов должна собираться на систематической основе и быть легко доступной. В настоящее время эта информация известна «в общих чертах», в отрывочном и несистематизированном виде, который дает лишь общее впечатление об экологических проблемах, и с одной стороны вызывает обеспокоенность общества, а с другой — совершенно недостаточна для принятия каких-либо управленческих решений. Бенефициарами такой информационной недостаточности являются крупный бизнес, загрязняющий природу, и не желающие должным образом исполнять свои прямые обязанности чиновники на местах. **В недостатке информации во многом кроются причины низкого качества кассо-**

вого исполнения нацпроекта «Экология». Аналогично, необходимо налаживание системы мониторинга лесных пожаров и таяния вечной мерзлоты — в противном случае катастрофы, подобные лесным пожарам 2019 года и разливу дизельного топлива под Норильском в 2020 году, будут постоянными.

9. **Экспертная поддержка.** Современное экологическое регулирование крайне сложно и постоянно развивается. В нем нет готовых шаблонов, любые меры, хотя и должны опираться на международный опыт, но требуют адаптации к условиям страны. **Экологическая политика России не должна определяться западными консультантами, которые не вполне разбираются в специфике ее экологических проблем и с которыми точно нельзя построить собственную природосберегающую повестку.** С учетом острой нехватки кадров в области управления окружающей средой, предлагаемому нами Министерству окружающей среды необходима будет мощная внешняя экспертная поддержка. Она может быть организована через создание собственного Экспертного совета из представителей ведущих исследовательских центров, занимающихся экологическими проблемами.

В задачу консолидируемых в рамках Экспертного совета Министерства окружающей среды специалистов могло бы входить и участие в международных экспертных организациях. Например, необходима поддержка российских ученых, участвующих в Межправительственной группе экспертов по изменению климата, где голос России недостаточно слышен, особенно в прикладных вопросах, касающихся регулирования выбросов парниковых газов. Необходима и экспертная проработка экологических инициатив, в которых Россия участвует и которые может инициировать в рамках своего членства в международных организациях и двусторонних отношениях с другими странами.

10. **Связь защиты окружающей среды с прогрессивной фискальной политикой.** При значительных масштабах бедности в России есть немалый слой людей, потребление которых выходит за пределы разумной достаточности. Разворачивающийся экономический кризис неизбежно ударит по доходам населения и снизит потребление — важно, чтобы это происходило в первую очередь за счет богатых. **Элементы отказа от чрезмерного потребления необходимы, и государство должно их поддерживать (в частности, через прогрессивное налогообложение и повышенные налоги на предметы роскоши), в том числе в целях обеспечения социальной справедливости. Это полностью соответствует российским традициям и спросу на социальную справедливость и будет поддержано подавляющим большинством населения.** В контексте экологической политики важно понимать, что экологический ущерб, причиняемый богатым человеком с его образом жизни (авиаперелеты, автомобили, гаджеты, просторное жилье и т. д.), выше, а страдает он от разрушения природы гораздо меньше, чем бедный. Это дает основания **рассматривать и позиционировать прогрессивное налогообложение не как попытку отобрать заработанное у более талантливых и/или удачливых, а как компенсацию этого экологического разрыва.**

При этом было бы ошибочно забывать о том экологическом ущербе, который наносят, стремясь обеспечить свои базовые потребности, бедные слои населения, не имеющие доступа к «зеленым» товарам. Уменьшение этого ущерба

требует снижения неравенства в стране, проведения более активной социальной политики, а также внедрения поощрительных мер, стимулирующих людей повышать экологичность своего потребления.

Меры по сдерживанию потребления богатых не получили единогласной поддержки участников ситанализов. Некоторые из них предлагали даже более решительные механизмы ограничения потребительского поведения (вплоть до платности потребления всех природных благ выше определенного минимального уровня), но другие опасались, что подобное сдерживание ослабит экономические стимулы, необходимые для развития предпринимательства и в конечном итоге для экономического роста. Тем не менее, мы полагаем, что масштабы неравенства в России столь велики, что некоторое сдерживание потребления богатых почти не скажется на росте экономики, особенно с учетом того, что российская фискальная система на сегодня почти лишена прогрессивных элементов, кардинально отличаясь в этом плане от фискальных систем почти всех ведущих государств. Пандемия коронавируса, вероятно, приведет к растущему налогообложению богатых по всему миру, и России тоже придется следовать этому тренду. **Рост прогрессивного налогообложения с одновременным расширением природоохранных расходов — это разумная попытка решать две фундаментальные проблемы современного общества — рост социального неравенства и деградация окружающей среды — совместно, с помощью единых мер экономической политики.**

11. Трансформация системы экологического регулирования и введение системы, сочетающей как «кнут», так и «пряник». В соответствии с общим акцентом на снижение избыточного потребления должна перестраиваться и налоговая система страны, в том числе за пределами уже упомянутого подоходного налога. **Налоги необходимо связывать с потреблением, а не только с производством загрязняющей продукции, создавая таким образом стимулы к сбережению природы.** В российской системе налогов в энергетике ключевую роль играет налог на добычу полезных ископаемых, ставка которого совершенно не влияет на то, для чего и как потребляется произведенная энергия. Это было оправдано во времена, когда эта система сформировалась. Однако в настоящее время перераспределение налогового бремени с производителей на потребителей энергии при сохранении общей налоговой нагрузки на энергетические компании создало бы стимулы для компаний-потребителей электроэнергии к повышению энергоэффективности и внедрению новых технологий, а у населения — стимулы к энергосбережению. При этом важно, что речь не идет о повышении цен на электроэнергию или тепло, а фактически о перераспределении имеющейся налоговой нагрузки для усиления стимулов к более эффективному использованию энергии в стране. **Одновременно необходимо вводить инструменты поощрения энергосбережения, включая налоговые льготы и снижение тарифов.**

Экологическое регулирование, сочетающее инструменты кнута и пряника, может стать мощным инструментом диверсификации экономики. Оно не может быть бесплатным, и часть участников ситанализов справедливо отмечали, что чрезмерное дополнительное регулирование опасно для экономического развития страны. Тем не менее, мы полагаем, что восприятие экологического

регулирующего преимущественно как бремени для бизнеса и тормоза экономического роста неверно и базируется на устаревших (но широко распространенных) представлениях о том, что экологическое регулирование неизбежно предполагает рост административной и фискальной нагрузки на бизнес. Экологическое регулирование в ведущих странах сегодня — это фактически инструмент промышленной политики, способ с помощью одновременно и кнута и пряника перераспределить благосостояние от устаревших неконкурентоспособных отраслей к новым, эффективным и инновационным. Экологическая политика — это элемент «предпринимательского государства» (entrepreneurial state)¹, с помощью которого государства повышают конкурентоспособность национальной экономики в долгосрочном периоде.

В России уместно использовать экологическое регулирование в первую очередь в целях диверсификации экономики — эта задача ставится с начала 2000-х годов, но с тех пор страна так и не приблизилась к ее решению. Полагаем, **введение углеродного регулирования позволит перераспределить финансовые потоки с теряющих конкурентоспособность добычи энергоресурсов и традиционных промышленных производств на современные обрабатывающие (в том числе ресурсоемкие) производства и сферу услуг.** При этом подобное регулирование должно вводиться постепенно, с осторожностью, и скорее не в форме дополнительной цены на углерод (например, углеродного налога), а через ее гармоничное встраивание в действующую фискальную систему². В таком случае общая налоговая нагрузка на бизнес не возрастет, но более чистые отрасли получат новый импульс для развития.

Однако, как показали обсуждения, степень разногласий в этом вопросе наиболее велика. Часть участников ситанализов выступила категорически против, заявив, что в нынешней ситуации подобные меры могут нанести ущерб имеющимся отраслям экономики, не создав ничего взамен, и что необходимо прежде всего повышать эффективность и технологический уровень имеющихся отраслей.

12. Новый подход к научно-технологической политике. Диверсификации экономики будет содействовать и пересмотр приоритетов научно-технологической политики. **Россия в XXI веке должна превратиться в инновационную ресурсную экономику, основанную на интеграции природных богатств, высоких технологий и современных практик природопользования.** В современном мире сельское хозяйство, лесное хозяйство, экотуризм, рыболовство и рыбоводство, управление водными ресурсами — это высокотехнологичные отрасли промышленности, части сектора под названием «биоэкономика», основанного на рациональном управлении экосистемными услугами. В них активно развиваются новейшие биотехнологии, происходит цифровизация и роботизация. В этом смысле показателен **опыт государств со схожим с Россией набором конкурент-**

¹ Mazzucato M. The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths // Anthem Press. 2013.

² Макаров И. А., Степанов И. А. Углеродное регулирование: варианты и вызовы для России // Вестник Московского университета. 2017. Серия 6: Экономика. № 6.

ных преимуществ (например, Канады, Австралии, Новой Зеландии, Малайзии или Чили), которые активно стимулируют инновационную ресурсную экономику.

Полагаем, что развитие высоких технологий в привязке к российским природным ресурсам важно и с точки зрения сохранения в России квалифицированных кадров. Компетенции ресурсной инновационной экономики специфичны, привязаны к стране, неуниверсальны (как, например, цифровые технологии), и Россия может стать страной с лучшими в мире возможностями для самореализации соответствующих специалистов.

13. **Энергосбережение и повышение энергоэффективности. Именно в этой сфере кроется, возможно, максимальный потенциал сокращения негативного воздействия на окружающую среду в российской экономике. А еще это и важнейший источник экономического роста.** Российская экономика за 30 лет после распада СССР бурно росла лишь в один период — с 1999 по 2008 год, когда энергоёмкость ВВП снижалась на 5 % в год (рис. 8). На 2020 год была поставлена задача сократить энергоёмкость ВВП на 40 % от уровня 2007 года, но на деле за этот период она практически не изменилась¹, в то время как российская экономика стагнировала. **Повышение энергоэффективности является и главным для России способом сокращения выбросов парниковых газов**, что, впрочем, не означает необходимости концентрироваться исключительно на нем. В целом необходима диверсификации «чистых» технологий: наряду с развитием ветровой и солнечной энергетики там, где это выгодно, необходимо шире использовать энергию мирного атома, гидроресурсы, развивать водородную энергетику, переходить с угля на природный газ, развивать технологии улавливания и захоронения CO₂, и, конечно, повышать энергоэффективность.

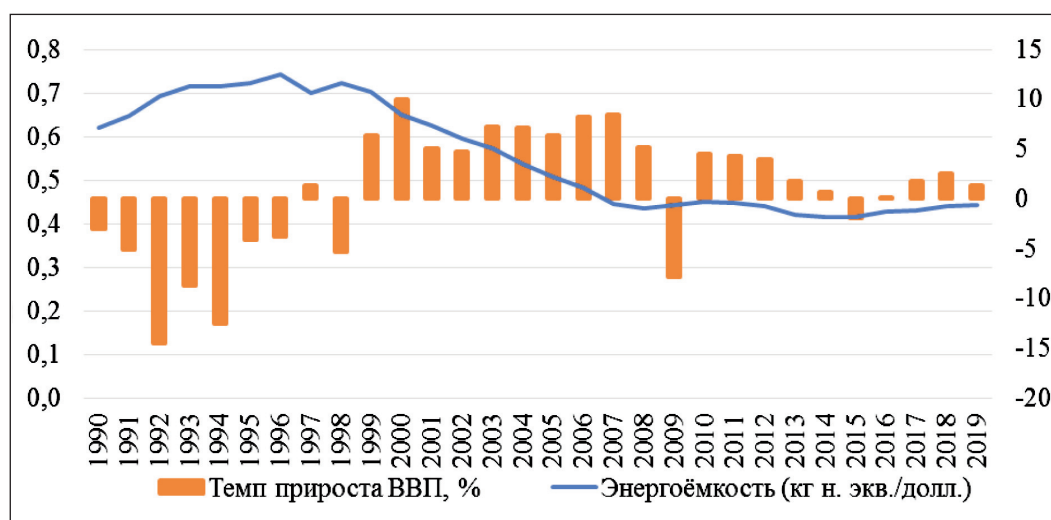


Рис. 8. Энергоёмкость, кг н. экв./долл. 2010 г. (по левой оси) и темп прироста ВВП, % (по правой оси) в 1990–2019 гг. Источники: составлено автором по данным МЭА, Мирового банка

¹ Башмаков И. А. Что происходит с энергоёмкостью ВВП России? // Экологический вестник России. 2018. № 7.

14. **Модернизация управления лесными ресурсами.** В России находится пятая часть лесных ресурсов мира, однако российские предприятия лесопереработки постоянно сталкиваются с недостатком сырья, фонд малонарушенных лесов уменьшается на 1,5 млн га ежегодно¹, отрасль по-прежнему характеризуется огромным объемом нелегальных вырубок, а каждый год приносит новые рекорды по лесным пожарам. В первую очередь, **необходимы полномасштабный аудит лесных ресурсов и дифференциация управления лесным фондом:** примерно 70 % лесов необходимы для сохранения биоразнообразия, рекреации и использования коренными народами. Здесь необходим комплекс мер по сохранению этих лесов, ухода за ними, расчистки, предотвращения нелегальных рубок и пожаров, без каких-либо особых усилий по искусственному восстановлению лесов (оно вполне благополучно происходит естественным путем). Однако оставшийся лесной фонд — это лесопромышленные леса, где необходимо стимулировать интенсивные модели лесопользования. «Лесной урожай» (ежегодный прирост древесины на единицу площади) в России на единицу площади — втрое ниже чем в Финляндии и в пятеро — чем в Польше (рис. 9)². Для преодоления разрыва необходим переход на интенсивные способы лесопользования, который может стимулироваться государством: например, взимание арендной платы с единицы площади, а не с кубатуры, что будет стимулировать лесопользователей увеличивать запас древесины, дифференциация условий аренды в зависимости от качества лесовосстановления, субсидирование развития лесной инфраструктуры и т. д.³.

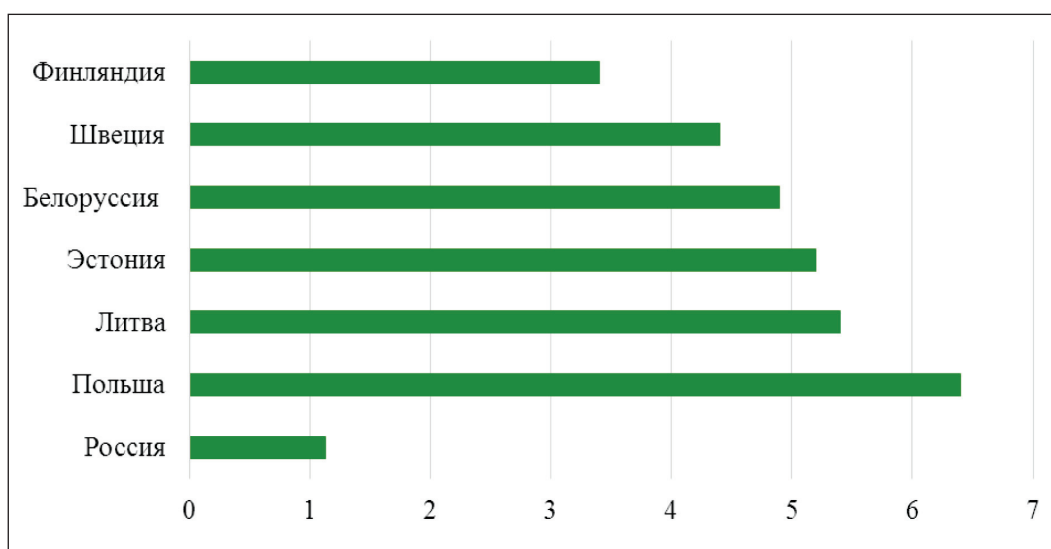


Рис. 9. Средний прирост древесины на единицу площади в разных странах, м³/Га в год.

Источники: Шварц Е., Птичников А. Как заработать на лесе и сохранить его // *Vtimes*, 4 декабря 2004.

¹ Шварц Е. А., Шматков С., Щеголев А. Есть лес, но не хватает древесины // *Vtimes*. 2020.

² Шварц Е. А., Птичников А. В. Как заработать на лесе и сохранить его // *Vtimes*. 2020.

³ Шварц Е. А., Шматков С., Щеголев А. Есть лес, но не хватает древесины // *Vtimes*. 2020.

15. **Привлечение зарубежных инвестиций в природосберегающие проекты.** Многие коммерческие банки, инвестиционные, трастовые, пенсионные фонды заявляют о приоритетности инвестиций в «зеленые» проекты. То же касается и международных организаций, и не только Группы Всемирного банка или Европейского банка реконструкции и развития, получение денег из которых для России затруднительно из-за конфронтации с западными странами, но и Нового банка БРИКС, Азиатского банка инфраструктурных инвестиций, Фонда Шелкового пути, Евразийского банка развития и т. д. Быстро развивается рынок «зеленых облигаций». Снижение углеродного следа и радикальное сокращение выбросов становятся частью стратегий и многих глобальных компаний. Во многих случаях им сложно (по крайней мере на первых порах) достичь этих целей лишь за счет собственных усилий, **и они предпочитают компенсировать свой углеродный след за счет финансирования низкоуглеродных проектов вовне. В России таких возможностей много, и, если удастся предложить их миру, они могут стать важным источником инвестиций, а в отдельных случаях — и технологий в российскую экономику.** Важную роль в этом может сыграть национальный стандарт «зеленого» финансирования, который в настоящее время разрабатывается Корпорацией развития «ВЭБ. РФ». Однако для привлечения инвестиций он будет иметь значение лишь тогда, когда будет синхронизирован с международными стандартами, а эту работу еще лишь предстоит выполнить.

16. **Совмещение поворота в природе с выходом из экономического кризиса и превращение экологической политики в инструмент по стимулированию экономического роста.** Нынешний экономический кризис будет самым болезненным для мировой экономики со времен Второй мировой войны. Российская экономика также получит мощный удар: снизится уровень жизни широких слоев населения, произойдут массовые банкротства в разных отраслях, многие люди потеряют работу, придется сократить расходы бюджета, под ударом окажется финансовая система. В то же время, **вся история мировой экономики демонстрирует: только в такие кризисы и возможны большие перемены¹.** Роль государства неизбежно возрастет — от его политики сейчас во многом будет зависеть, по какому направлению пойдет развитие российской экономики в ближайшие десятилетия. Важно, чтобы пакеты антикризисных мер, которые еще неизбежно последуют, включали в себя не только компенсации населению и бизнесу в пострадавших отраслях, безусловно необходимые, но фиксирующие статус-кво. **Необходимы меры, направленные на развитие тех сегментов российской экономики, которые будут его драйверами в мире после пандемии, которые станут основой нового послекризисного роста.** В кризис 2008–2009 годов многие государства — Китай, США, Корея, страны ЕС — выбрали «зеленые» технологии в качестве одного из основных объектов направления антикризисных расходов. Они не прогадали: те расходы позволи-

¹ См. специальный выпуск журнала «Россия в глобальной политике» «Кризис как возможность». 2021. № 1.

ли им обеспечить сегодняшнее лидерство в экологической повестке, а заодно и технологическое обновление.

Элементами новой экономической и экологической политики России, которые могут дать не только краткосрочный восстановительный эффект, но стать основами долгосрочного экономического роста после кризиса представляются выстраивание системы интенсивного лесопользования, обустройство туристской инфраструктуры, цифровизация энергетической инфраструктуры, развитие возобновляемой энергетики — все это создает необходимые в период кризиса экономическую активность, работает на долгосрочный экономический рост и способствует диверсификации экономики и переводу ее на «чистые» рельсы. Эти меры, а также очистка страны от мусора (в том числе арктических территорий) или восстановление лесничеств могут создать множество рабочих мест и содействовать выходу экономики из кризиса через стимулирование совокупного спроса. Работу по всем этим направлениям можно стимулировать различными способами — от субсидий компаниям до организации силами государства общественных работ. Особенно это актуально в регионах, которые государство рассматривает в качестве стратегического приоритета — в Сибири и на Дальнем Востоке, а также в Арктике.

17. Стимулирование внутреннего туризма. Пандемия и связанная с ней остановка трансграничных путешествий после нее дали уникальный шанс перенаправить туристические потоки внутрь России, что дает возможность людям наконец увидеть свою собственную страну, в том числе ее природу. Экологический туризм целесообразно сделать одним из приоритетов российской туристической отрасли, создавая соответствующую инфраструктуру. Важно, что эта инфраструктура (гостиницы, рестораны, дороги, транспорт) должна развиваться не на территории самих национальных парков или природных достопримечательностей, а вокруг них, создавая таким образом экономическую активность на большой территории без ущерба для окружающей среды. Необходима трансформация сети национальных парков для достижения баланса между сохранением природы и обустройством охраняемых территорий под нужды массового туризма.

Необходимо создавать и качественно обустраивать охотничьи хозяйства, превращая их в том числе в объекты экотуризма. Качественно организованная охота может стать эффективным способом приобщения к природе и прибыльным бизнесом, не говоря уже о ее символическом месте в русской истории и идентичности.

18. Сибирь и Дальний Восток как территории инновационной ресурсной экономики. Идею сохранения природы и построения инновационной ресурсной экономики необходимо сопрячь с поворотом России на Восток и ускоренным развитием азиатской части страны. **Сибирь и Дальний Восток сегодня — главные регионы экстенсивного освоения природных ресурсов. Ряд городов региона являются зонами экологического бедствия. Именно потому здесь новая экологическая политика должна реализовываться прежде всего. Но также и потому, что в Сибири и на Дальнем Востоке сосредоточен и наибольший потенциал новой ресурсной экономики: именно здесь расположены леса, пахотные земли, пресная вода — глав-**

ные природные богатства России XXI века. А рядом находятся страны Восточной Азии, испытывающие сильнейшие экологические и ресурсные проблемы, которым Россия может помочь в их решении на рыночной основе, в том числе продавая экосистемные услуги. **В Сибири и на Дальнем Востоке может успешно развиваться одна из главных экспортных специализаций России XXI века — природоёмкие блага (от сельскохозяйственной продукции до дата-центров) и экосистемные услуги (от экотуризма до услуг поглощения углерода лесами).** Если связать природные богатства востока России с научным потенциалом как самой Сибири, так и европейской части страны, то Россия получит новый кластер динамичного роста экономики на новой основе.

19. Новая роль Арктики. С учетом расширения природоохранной повестки новую значимость приобретает и другой регион приоритетного развития — Арктика. На территории российской Арктики проживает 2,5 млн человек, их освоение дает 60 % валового регионального продукта, и в совокупности с арктической акваторией она играет стратегически важную роль для обеспечения безопасности страны. Вопрос о том, какую политику стоит проводить в Арктике в контексте предлагаемого «поворота к природе», выявил полярные мнения среди участников ситанализов.

Часть экспертов призывала позиционировать Арктику как хрупкую экосистему, ответственность за сохранение которой несут арктические страны, лабораторию по изучению изменения климата (а в Арктике он меняется значительно большими темпами, чем в остальном мире), регион сотрудничества по борьбе с изменением климата и адаптации к нему. **Соответственно, фокус и внутренней и международной политики России в Арктике должен быть направлен, по их мнению, на сохранение и сбережение природы региона с помощью тесного сотрудничества арктических стран.** (Новой арктической политике России будет посвящен один из следующих докладов по итогам ситуационных анализов, по итогам которого будет подготовлен соответствующий доклад). Именно внутренние усилия и международное сотрудничество, нацеленные на природосохранение, сбережение хрупкой экологической системы Арктики дают России естественный легальный и легитимный способ сохранить контроль над арктической морской акваторией в пределах эксклюзивной экономической зоны, предотвратить ее превращение в обычные нейтральные международные воды с перспективой регулярного присутствия там военных судов США и других стран НАТО. Иначе придется или уступать, создавая тем самым угрозу важным интересам страны, или бороться за свои интересы силовыми методами.

Другие эксперты, напротив, выражали опасение, что обозначение природосохранения как главного российского приоритета в Арктике даст США и арктическим странам НАТО повод завить, во-первых, о том, что Россия и является якобы главным загрязнителем в регионе, а, во-вторых, о необходимости создания многосторонней арктической системы мониторинга за состоянием арктической природы, в первую очередь природы российской Арктики. В результате, по их мнению, Россия еще быстрее лишится контроля над ее арктическими акваториями, а США и страны НАТО получат стимул для качествен-

ного расширения своего присутствия там на регулярной основе. Вопрос требует дополнительной проработки.

Предложенный частью участников фокус на природосбережение Арктики не означает запрета на экономическую деятельность в регионе, но она должна меняться. Полагаем, что время экстенсивного развития региона через реализацию крупных проектов прошло. Добыча углеводородов становится, во-первых, менее востребованной внешними рынками, а во-вторых менее рентабельной. На крупных арктических проектах происходит неуклонное усложнение условий освоения и разработки, что ведёт к росту всех типов рисков, в том числе экологических. Издержки многих крупных проектов, похоже, недооцениваются. Учитываются издержки извлечения ресурсов, но часто игнорируются издержки транспортировки, а главное — то, что проекты реализуются в долг перед будущими поколениями, на которые ложится бремя экологических последствий¹.

Развитие региона может базироваться преимущественно на локальном знании. Развитие Арктики должно происходить с непосредственным участием региональных властей, местного бизнеса, региональной науки и малых коренных народов. При этом регион должен быть связан с центрами компетенций внутри страны, особенно в восточной ее части. Отрывать Арктику от Сибири и Дальнего Востока нельзя — они могут развиваться только вместе.

Изменение климата может дать новый импульс Северному морскому пути. Он необходим России не только и не столько как транзитный маршрут (здесь он не сможет в обозримом будущем стать значимой альтернативой маршруту через Суэцкий канал), сколько как внутренняя российская трасса, необходимая для транспортировки грузов внутри России, укрепления ее безопасности и развития науки. При этом Северный морской путь вряд ли может стать действительно важным для России без меридиональных транспортных маршрутов, соединяющих его с центрами научных разработок и промышленных производств Центральной и Южной Сибири. В противном случае он будет использоваться лишь для экспорта природных ресурсов и импорта оборудования для их добычи из-за рубежа без создания какого-либо мультипликативного эффекта для экономики страны в целом².

3.2. Внешнее измерение новой экологической политики России

3.2.1. Общие принципы

Защита природы должна стать одним из приоритетных направлений внешней политики России, важной частью ее миссии не только для себя, но и для мира.

¹ *Крюков В. А.* Российская Арктика: наука важнее ресурсов. Репортаж о выступлении // сайт журнала «Россия в глобальной политике». 2020.

² Там же.

Несмотря на упоминание экологических сюжетов в таких документах, как Концепция внешней политики, экологическое сотрудничество остается относительно периферийным внешнеполитическим направлением. Для России сотрудничество по вопросам окружающей среды и климата не является на сегодняшний день приоритетным направлением взаимодействия в рамках ключевых для страны международных структур — ШОС, БРИКС и ЕАЭС, а на глобальном уровне, вместо того чтобы предлагать собственную повестку защиты природы, Россия до настоящего времени пассивно плелась в хвосте западного нарратива. Это не позволяло России воспользоваться на международной арене одним из главных своих конкурентных преимуществ — богатой и разнообразной природой и ролью экологического и климатического донора планеты. Это лишало ее многих международно-политических и экономических выгод. **Необходимо повысить приоритетность международного сотрудничества в области природосбережения в базовых российских внешнеполитических документах, и, главное, начать проводить активную политику в этой области на практике.** Это усилит международный авторитет и влияние России в мире, принесет ей существенные экономические выгоды и повысит качество жизни и благосостояние собственного населения.

Следует продвигать международное сотрудничество по вопросам охраны природы как важную объединительную повестку дня, способную сгладить геополитические противоречия, усилить сотрудничество соперничающих друг с другом стран. В частности, интенсификация данного сотрудничества могла бы улучшить отношения Китая и Индии, что всецело в российских интересах, и стать важной частью повестки дня ШОС, которая на сегодняшний день явно застаивается. России целесообразно продвигать природоохранную проблематику как в рамках ШОС, так и в рамках РИК и БРИКС. **Но главное — в сотрудничестве с другими странами ШОС и БРИКС России следует предлагать совместную экологическую повестку развивающимся странам и далее всему миру — более широкую и справедливую для них, чем та, что предлагается сегодня Западом.**

Предлагаемая нами российская экологическая повестка для мира базируется на пяти основных принципах:

1. **Проблемы среды обитания (включая не только чисто экологические проблемы, но и, например, эпидемии) — это ключевой вызов XXI века.** Деграция природы и ее последствия и ранее по сути являлись вызовом глобальной безопасности, но сегодня это проявляется особенно остро. Глобальные проблемы разрушения природы не должны рассматриваться как вторичные по сравнению с обеспечением экономического роста — подобно тому, как не рассматриваются таковыми традиционные вызовы безопасности. Игнорирование глобальных вызовов сейчас приведет к большим потерям в будущем, в том числе и потерям в темпах экономического роста и материальном благосостоянии. Пандемия COVID-19 это наглядно продемонстрировала.

2. **Экологические проблемы должны рассматриваться в комплексе.** Борьба с изменением климата — это важная проблема, но далеко не единственная, особенно для развивающихся стран. Борьба с загрязнениями воздуха, воды

и почвы, сведением лесов, отходами, потерей биоразнообразия важна не только в контексте смягчения климатических изменений, но и сама по себе. Во многих развивающихся странах именно эти проблемы являются приоритетными.

3. Для противодействия экологическим проблемам необходима перестройка глобальной экономики, но соответствующая «зеленая» трансформация должна быть инклюзивной и выстраиваться в соответствии с интересами не только развитых, но и развивающихся стран. Особенно с учетом того, что именно процессы, происходящие в развивающихся странах, — в силу превосходства в численности населения, объемах и темпах роста экономической активности, определяют будущее планеты.

Тот подход к борьбе с проблемами окружающей среды и, в частности, изменением климата, который сегодня продвигается странами Запада, вступает в противоречие с рядом других Целей устойчивого развития: в частности, ликвидацией бедности и снижением неравенства: для развивающихся стран сложно или даже невозможно одновременно развивать «зеленые» технологии, а также обеспечивать бедные слои населения продовольствием, водой и электроэнергией¹. Особенно сложно это в странах, специализирующихся на экспорте традиционных природных ресурсов и углеродоемкой продукции. Перенос же «грязных» производств в развивающийся мир решает локальные экологические проблемы развитых стран за счет развивающихся и перекладывает на них бремя ответственности за глобальные проблемы, никак не решая их в глобальном масштабе. **Необходимо движение к «чистому» развитию совместными усилиями, выработка таких правил и инструментов международных экономических отношений и глобального управления, которые обеспечивали бы реальное содействие данному переходу всеми странами мира со стороны богатых развитых государств. Речь идет не о «содействии международному развитию» и политике помощи, а о совместном определении будущей траектории решения экологических проблем.**

4. Экономика общества потребления не может быть устойчивой². Именно она, лежавшая в основе экономического развития западных, а также и большинства незападных стран, привела к тому масштабу экологических проблем, с которым мы сейчас сталкиваемся. **Попытки решить экологические проблемы введением «чистых» технологий без изменения моделей потребительского поведения обречены на неудачу. Потребители ответственны за экологические проблемы не в меньшей степени, чем производители «грязной» продукции, и должны нести солидарную ответственность за решение этих проблем.** Особенно высока ответственность наиболее богатых слоев населения, в основном сосредоточенных в развитых странах, но присутствующих (хотя пока и в относительно неболь-

¹ Григорьев Л. М., Макаров И. А., Соколова А. К., Павлюшина В. А., Степанов И. А. Изменение климата и неравенство: потенциал для совместного решения проблем // Вестник международных организаций. 2020. Т. 15. № 1; Grigoryev L. M., Medzhidova D. D. Global Energy Trilemma // Russian Journal of Economics. 2020. Vol. 6. No. 4.

² Данилов-Данильян В. И. Природно-ресурсный сектор в структуре мирового хозяйства и причины глобального экономического кризиса // Вестник РАН. 2013. № 4.

шой доле) и в развивающемся мире¹. Фокус продвигаемой Россией политики должен быть сосредоточен на человеке, его общем благополучии и безопасности, а не материальном потреблении. Особые усилия, согласилось большинство участников ситанализов, должны прилагаться для того, чтобы совместными усилиями мирового сообщества выработать новые модели экономического роста для ведущих развивающихся стран, которые не смогут использовать модели потребительского поведения стран Запада из-за экологических ограничений.

5. Решать глобальные экологические проблемы надо начинать там, где это дешевле всего. Для реальной борьбы с изменением климата бессмысленно консолидировать огромные финансовые ресурсы на сокращение 9 % мировых выбросов, как это делает Европейский союз, без оглядки на то, что происходит за его границами. Необходимо создание глобальной системы финансирования «зеленых» проектов, которая позволит связать финансовые ресурсы, имеющиеся в распоряжении богатых стран и доступные для финансирования низкоуглеродного развития, с дешевыми проектами по сокращению выбросов, расположенными преимущественно в развивающихся странах. Элементами такой системы должны стать единые стандарты «зеленого» финансирования, взаимозачеты сокращений выбросов между регуляторными системами разных стран, а также активная роль международных институтов развития в перенаправлении «зеленых» финансовых потоков в развивающиеся страны.

Однако главный, «нулевой» принцип, не вызывавший сомнений у участников ситанализов, касается самой России: предложение собственной экологической повестки вовне возможно лишь при условии реальных и наглядных изменений в этой сфере внутри страны. Экологические проблемы в России накапливались десятилетиями, и быстро их не решить. Однако с точки зрения глобального лидерства в этой сфере важен не столько текущий уровень состояния окружающей среды, сколько динамика, а главное — решительность и интенсивность реализуемых мер. Достаточно взглянуть на Китай, который менее чем за десятилетие превратился из главного «виновного» в экологических проблемах мира в один из главных двигателей глобальной «зеленой» трансформации. Другим примером является Германия: то, что она по-прежнему имеет более «грязный», чем в России, энергобаланс, не мешает ей быть признанным лидером «зеленой» повестки в Европе.

3.2.2. Взаимодействие со странами БРИКС и ШОС, развивающимися государствами в целом

Ключевые партнеры России в формировании и продвижении новой глобальной экологической повестки — это страны БРИКС и ШОС, развивающиеся государства Азии, Африки, Ближнего Востока и Латинской Америки в целом.

¹ Григорьев Л. М., Макаров И. А., Соколова А. К., Павлюшина В. А., Степанов И. А. Изменение климата и неравенство: потенциал для совместного решения проблем // Вестник международных организаций. 2020. Т. 15. № 1.

Во-первых, Китай, Индия и ЮАР, а также окружающие их развивающиеся страны Африки и Азии — это страны с острым дефицитом большинства видов базовых природных благ, включая пресную воду, пахотную землю, почвы, чистый воздух, леса и рыбные ресурсы (рис. 10). Россия богата всем этим и **может снабжать развивающийся мир водоемкой и энергоемкой продукцией, сельскохозяйственными товарами и услугами экотуризма. Вероятно, это стоит рассматривать как один из ключевых элементов желательной для России международной специализации в XXI веке.**

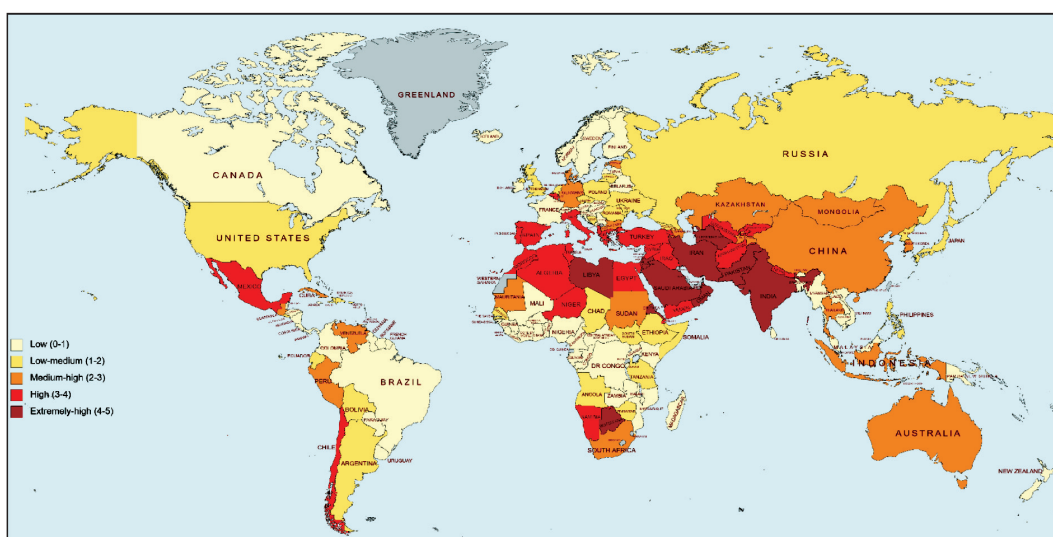


Рис. 10. Отношение объема потребления пресной воды к объему доступных возобновляемых источников. Источники: составлено авторами на основе данных Baseline Water Stress, World Resource Institute

Во-вторых, страны БРИКС — первые, которые переходят от низких к средним и высоким уровням дохода в условиях сильнейших экологических ограничений. По этой причине они не могут продолжать догоняющее развитие, повторяя путь, пройденный развитыми странами, и копируя западные паттерны потребления. К экологическим ограничениям в странах БРИКС и ШОС дополняются социальные: им свойственны высокий уровень неравенства, осложненный региональными, этническими, религиозными и другими диспропорциями. Традиционный экономический рост будет усугублять имеющиеся разрывы в уровне богатства между разными группами населения. Странам БРИКС и ШОС необходима новая модель «зеленого» и инклюзивного экономического развития. В будущем эта модель будет воспроизводиться в других странах развивающегося мира, ориентирующихся в своем развитии на БРИКС.

На сегодняшний день климатическая проблематика не относится к главным приоритетам повестки дня БРИКС и ШОС из-за разногласий между странами-членами: оба института, особенно БРИКС, выводят подобные вопросы

за скобки. Учитывая растущую значимость вопросов экологии и климата в международных отношениях, дальнейший их обход может привести к ослаблению авторитета этих институтов в мировых делах и глобальном управлении, а то и стать фактором их маргинализации. России стоит проявить здесь лидерство и содействовать тому, чтобы интенсифицировать обсуждение БРИКС и ШОС экологических вопросов. Для БРИКС это важно для укрепления своей роли как института глобального управления, с необходимостью чего соглашаются все страны-члены. Для ШОС — ввиду превращения экологии и климата в важные проблемы безопасности. Начать стоит с консультаций и диалогов по экспертной линии. В долгосрочной же перспективе, когда к этому будут готовы страны-члены, стоит стремиться к **интенсивному диалогу стран БРИКС и ШОС на уровне правительств и экспертного сообщества по развитию «чистой» экономики и переходу к новой модели развития в целом, предполагающей золотую середину между накоплением материального богатства и сохранением природы**¹.

Пока же первоочередная задача для БРИКС и ШОС заключается в **совместном продвижении более справедливой и инклюзивной глобальной экологической повестки дня. С российской подачи страны БРИКС и ШОС должны наконец (впервые) заявить о своей ключевой роли в решении глобальных экологических проблем.** Эта роль обусловлена их огромной долей в мировом населении и экономике. Однако признание своей значимости не эквивалентно принятию на себя всей полноты ответственности за глобальные проблемы. **Глобальные проблемы необходимо решать с учетом их глобального характера: в частности, страны — потребители продукции ответственны за эти проблемы наряду со странами-производителями.**

Вместе с партнерами по БРИКС и ШОС необходимо предложить всему миру принцип, в соответствии с которым платить за загрязнение окружающей среды, в том числе выбросы парниковых газов, должны не только производители, но и потребители «грязной» продукции. Это касается как ядра мирового «общества потребления» в Западных странах, так и растущих, но представляющих пока меньшинство населения богатых слоев внутри развивающихся стран. Продвигаемый Западом подход, в соответствии с которым вся ответственность за «грязные» производства ложится на производителей — при том, что данная продукция экспортируется прежде всего на Запад же, нацелен на закрепление современных асимметричных экономических специализаций и связанного с ним межстранового неравенства, и попросту несправедлив.

Исходя из этого, России совместно со странами БРИКС, другими развивающимися странами стоит предложить Европейскому союзу, США и другим развитым странам (возможно, на площадке ООН) программу сотрудничества «Глобальный / общемировой чистый курс» (Global / World Clean Deal), предполагающий «сопряжение» «Европейского зеленого курса», экологических программ других

¹ Стратегия развития БРИКС и приоритеты для России (под ред. Т. А. Мешковой) // XXI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. НИУ ВШЭ. 2020.

стран с экологическими целями России и других стран БРИКС с целью формирования подлинно общемирового подхода к защите окружающей среды как универсальной ценности. Следует открыто заявлять на всех возможных площадках, что региональные меры ЕС и других развитых стран не способны решить глобальные по своей природе проблемы. Зато они несут опасность перекладывания этих проблем на другие страны, что неприемлемо для этих стран, будет подрывать необходимое сотрудничество и вредно для мира в целом.

В качестве конкретного шага по реализации подобной инициативы стоит предложить создание глобального механизма зачета сокращений выбросов парниковых газов за счет проектов по сокращению этих выбросов прежде всего на территории развивающихся стран, включая страны БРИКС, ШОС и ЕАЭС. Поскольку сокращение выбросов в развивающихся странах значительно дешевле, чем в развитых странах Запада, западные компании могли бы засчитывать реализуемые при их поддержке проекты сокращения выбросов в России и других развивающихся странах в счет своих обязательств по их сокращению (в частности, в рамках системы торговли выбросами в ЕС). Речь идет об универсализации глобального экологического и климатического финансирования: оно должно направляться туда, где сокращать выбросы дешевле всего. Естественно, для этого требуется формирование глобальных стандартов «зеленого» финансирования, в котором ведущие развивающиеся страны должны принимать непосредственное участие.

Это предложение во многом повторяет идеи проектов совместного осуществления и механизма чистого развития, которые реализовывались в рамках первого периода действия Киотского протокола (в 2008–2012 гг.). От них в результате отказались — прежде всего по инициативе Европейского союза. Частично по объективным причинам: из-за невозможности отследить выполнение принципа дополнительности — доказать, что низкоуглеродный проект был реализован именно благодаря деньгам западных инвесторов. Частично — по причине растущего недовольства тем, что в период экономического кризиса европейские компании вкладывали деньги и передавали «чистые» технологии за рубеж, в том числе в превращавшегося в конкурента западным странам Китаю. **Однако рациональность идеи сокращения выбросов там, где это дешевле всего, никогда не вызывала сомнения: отказ от нее был обусловлен трудностями реализации.** В настоящее время учет выбросов и верификация низкоуглеродных проектов достигла совершенно иного уровня, «зеленые» стандарты постепенно унифицируются, а финансовый рынок успешно освоил механизм «зеленых» облигаций, сталкивающийся со схожими проблемами учета, но благополучно решивший их. В этой связи **технических сложностей возврата к системе международного зачета сокращений выбросов нет, и страны БРИКС и ШОС заинтересованы в международном продвижении этой идеи.**

В дальнейшем, по мнению части участников ситанализов, Россия с партнерами по БРИКС и ШОС можно поставить вопрос о целесообразности перезапуска Генеральной Ассамблеей ООН Целей устойчивого развития с акцентом на их тесную взаимосвязь между собой и невозможность решить глобальные экологические проблемы без сдерживания избыточного потребления. Идея

о перезапуске ЦУР, считают эти эксперты, особенно своевременна с учетом пандемии COVID-19, которая, во-первых, неизбежно задержит прогресс в достижении Целей на несколько лет, а во-вторых, вывела на первый план новые приоритеты, в частности борьбу с эпидемиями¹. Другие участники при этом настаивают на том, что нынешние ЦУР вполне сбалансированы. Напротив, совместно с развивающимися странами необходимо еще сильнее продвигать их на глобальном уровне именно в нынешнем виде, напоминая о них ведущим странам мира.

Важными потенциальными союзниками России по продвижению новой глобальной экологической повестки и сотрудничеству в области природосбережения в целом представляются развивающиеся страны Азии, Африки, Ближнего Востока и Латинской Америки. Они заинтересованы в более справедливом глобальном экологическом режиме, который не вступает в противоречие с целями их экономического и социального развития и, в частности, предполагает им предоставление «чистых» технологий. Однако чтобы обеспечить широкую поддержку ими российских подходов, в том числе предлагаемой в этом докладе новой экологической повестки дня, необходимо **гораздо более активное продвижение ее на международном уровне, а также качественно более интенсивный экспертный диалог с развивающимся миром по вопросам окружающей среды и климата на основе тех выводов и оценок, которые вырабатываются российской фундаментальной наукой.** Это позволит России увереннее конкурировать в определении глобальной повестки дня с западными странами, которые бросают на обоснование своего экологического, в том числе климатического, курса масштабные научные силы. Чтобы опровергать или корректировать их аргументы, необходим сопоставимый аналитически-концептуальный уровень.

Еще одно важное направление сотрудничества России с ее партнерами по БРИКС, ШОС и другими развивающимися странами — адаптация к изменению климата. В Парижское соглашение заложен тезис о том, что усилия стран по борьбе с изменением климата должны включать в себя как сокращение выбросов, так и адаптацию как паритетные приоритеты. На деле же адаптация постоянно остается тени, хотя для развивающихся стран она не менее важна. Необходим экспертный диалог на эту тему с партнерами в развивающемся мире, обмен опытом, в том числе на уровне регионов и муниципалитетов. Полезна и дополнительная консолидация развивающихся стран в диалоге с развитыми по поводу важности адаптации как одного из глобальных приоритетов.

Целесообразно важным приоритетом БРИКС и ШОС, имеющим непосредственное отношение к экологической проблематике, сделать сотрудничество по борьбе с эпидемиями, появляющимися в значительной степени из-за деградации окружающей среды. По оценке многих экспертов хищническое отношение к природе и ее загрязнение будет вести к появлению в обозримой

¹ *Bobylev S. N., Grigoryev L. M.* In search of the contours of the post-COVID Sustainable Development Goals: The case of BRICS // BRICS Journal of Economics. 2020. Vol. 1. No. 2.

перспективе все новых эпидемий, и сотрудничество по их предотвращению, минимизации и преодолению последствий в высшей степени востребовано. Причем поскольку из-за политизации данной темы США и ее использования в качестве инструмента информационной войны и конфронтации (в частности, против Китая и отчасти России) сотрудничество по борьбе с пандемиями на глобальном уровне затруднено, именно БРИКС и ШОС могут стать центрами глобального антиэпидемиологического управления, повышая собственную устойчивость к пандемиям и предлагая лучшие практики для остальных, в том числе с привлечением других развивающихся стран в рамках механизмов «БРИКС+» и «аутрич». Примечательно, что даже в условиях обострения пограничного конфликта Индии и Китая страны БРИКС и ШОС не политизировали тему пандемии и не возлагали вину за нее друг на друга.

Сотрудничество БРИКС и ШОС в этой сфере может включать в себя координацию в рамках ВОЗ и поддержку этой организации в целом, совместные исследования о том, какие именно аспекты загрязнения природы наиболее опасны с точки зрения появления инфекционных заболеваний и как с этим бороться, выработка лучших практик поведения в условиях эпидемий, сотрудничество по разработке и массовому распространению вакцин, а также помощь странам с менее развитыми системами здравоохранения. Последнее может стать одним из важных приоритетов ШОС: Россия, Китай и Индия заинтересованы в устойчивости систем здравоохранения стран Центральной Азии: масштабная эпидемия в регионе была бы чревата серьезным экономическим кризисом и политической дестабилизацией всего региона.

Другим важным приоритетом БРИКС, непосредственно относящимся к экологической проблематике, является сотрудничество по предотвращению и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф. Возникновение первых часто является результатом деградации экологической обстановки и прежде всего изменения климата. Вторые же наносят колоссальный экологический ущерб. Более того, резкий рост числа и масштабов катастроф с начала XXI века и усиление их трансграничности — одновременного нанесения ущерба целым регионам — позволяют говорить уже о глобальном вызове. Он создает объективную потребность в качественном совершенствовании международной аварийно-спасательной деятельности. Полагаем (хотя в рамках ситанализов не все участники поддержали эту идею), что форматом межгосударственного взаимодействия в этой сфере может стать Глобальная аварийно-спасательная компания (ГАСК), создать которую лучше всего на платформе БРИКС. (Соответствующие разработки на Факультете мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ сделаны и могут быть представлены). Только в рамках БРИКС пока возможно обеспечить одновременно глобальный охват, управляемость в силу ограниченного числа участников и наличия у них необходимых для создания ГАСК ресурсов. Подобная инициатива, объективно отвечает интересам стран-участниц по нескольким причинам.

- Во-первых, это уникальная экспертиза российского МЧС и профильных компаний: авиаперевозчиков, производителей дальнемагистральных грузовых самолетов.
- Во-вторых, остальные участники объединения также могут привлекать свои компании к работе ГАСК: речь может идти о формировании грузов гуманитарной помощи и создании запасов продовольствия, организации совместных систем метео- и сейсмонаблюдения как с использованием российской спутниковой системы ГЛОНАСС, так и в перспективе — китайской БЭЙДОУ. Индия и Китай вероятно будут заинтересованы в продвижении собственных медикаментов и медицинского оборудования и т. д.
- В-третьих, при реализации совместных проектов, требующих значительных объемов капитальных инвестиций, наличие ГАСК может автоматически служить дополнительной страховкой и, тем самым, позволять привлекать капитал на более выгодных условиях.
- Наконец, данная инициатива отвечает интересам самого БРИКС, поскольку позволяет сформировать позитивную повестку объединения и создать эффективный инструмент укрепления «мягкой силы».

В интересах России усилить экологическую повестку дня в рамках ШОС¹.

Шанхайская организация сотрудничества последние несколько лет находится в состоянии застоя, вызванного кризисом повестки дня, геополитическими противоречиями между странами-членами (Индия — Пакистан, Китай — Индия), малой активностью России и КНР, не выдвигающих новую обращенную в будущее повестку дня для организации, и неспособностью пока перейти от роли региональной структуры по борьбе с новыми вызовами безопасности к роли институционального фундамента «Большой Евразии». Данный застой, который чреват фрагментацией евразийского пространства и выхолащиванием, а то и гибелью одной и важнейших многосторонних структур, где участвуют и Россия и Китай, не в интересах Москвы, Пекина и Дели. В интересах России резкая активизация организации, и сотрудничество по вопросам защиты природы могло бы помочь преодолеть данный кризис и вывести ШОС из застоя, придать организации новую обращенную в будущее объединительную повестку дня. Тем более, что деградация окружающей среды становится все более актуальной проблемой для всех стран — членов ШОС и со всем основанием может считаться одной из первоочередных угроз безопасности. Возможно, следует провозгласить защиту природы одной из первоочередных целей ШОС — наравне с борьбой с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

Наряду с развитием многостороннего экологического сотрудничества в рамках БРИКС и ШОС, целесообразно укрепление двустороннего взаимо-

¹ Макаров И. А. Перспективы углубления сотрудничества по вопросам окружающей среды в рамках ШОС // Ежегодник ИМИ. 2015. Сборник докладов. Вып. 2 (12): X заседание форума Шанхайской организации сотрудничества. Ханты-Мансийск. М.: МГИМО-Университет, 2015.

действия в этой сфере с Китаем. В частности, возможна выработка совместных стандартов «зеленой» инфраструктуры, актуальная в свете сопряжения китайской инициативы Пояса и Пути с Евразийским экономическим союзом. Масштабные инфраструктурные проекты, реализуемые Китаем в рамках данной инициативы, будут определять масштабы и характер загрязнений в Большой Евразии на десятилетия вперед, а потому вопросы определения и соблюдения экологических стандартов при их реализации имеют огромное значение. Это особенно актуально при реализации обсуждаемых двусторонних транспортных проектов, включая транспортные коридоры Приморья и возможное обустройство трансевразийских транспортных маршрутов.

В будущем неизбежно и желательно расширение экспорта в Китай российских природоёмких и экологических товаров и услуг — в частности, продукции сельского хозяйства, лесной, рыбной промышленности, услуг дата-центров и экотуризма. Важно, чтобы реализация этих взаимовыгодных возможностей происходила с соблюдением всех экологических требований, и нередко для этого требуется совместная работа ответственных ведомств двух стран. Это особенно актуально в вопросах контроля экспорта леса, в области организации туристических потоков, в сфере сертификации сельскохозяйственной, лесной и рыбной продукции и т. д.

3.2.3. Взаимодействие с Европейским союзом и странами ЕС

Параллельно с развитием экологического сотрудничества в БРИКС, ШОС и инициацией новой глобальной экологической повестки, по мнению большей части участников ситанализов, **России важно вести диалог по вопросам защиты природы с Европой. В краткосрочной перспективе речь может идти о двусторонних диалогах с ключевыми странами-членами ЕС, а в перспективе, когда для этого возникнут политические условия, и с Европейским союзом в целом.** При этом общего согласия по этому вопросу среди участников ситанализов не было.

Все участники согласились с тем, что в силу внутренних проблем и выбранной стратегии выхода из нынешнего экономического кризиса, а также глубокого тупика в отношениях с Россией и сильного взаимного отчуждения Евросоюз пока не будет готов всерьёз обсуждать масштабные российские инициативы, даже если они будут предложены, и тем более не будет готов корректировать в соответствии с ними собственную климатическую политику. Новый виток ухудшения отношений Россия-ЕС 2020—начала 2021 года повышает вероятность дальнейшего усыхания политического диалога Россия-ЕС (его уже практически нет), взаимодействия РФ с институтами Евросоюза. Однако несмотря на это, российской стороне важно и далее выводить Брюссель и особенно государства-члены ЕС на необходимость предметного диалога по всему спектру вопросов природоохранного и климатического треков.

Европейский союз на настоящий момент является наиболее активным игроком в части развития экологических инициатив и превращения защиты природы в ключевой элемент экономического развития. «Европейский зеле-

ный курс» предполагает 1 трлн долл. инвестиций в «зеленую» трансформацию экономики и достижение углероднейтральности к 2050 году. Хотя его реализация в полном объеме вызывает сомнения, даже движение ЕС по этому пути окажет на Россию значительное влияние — как через сокращение европейского импорта ископаемого топлива, так и через введение углеродных таможенных пошлин против российских товаров.

Хотя механизм углеродных таможенных пошлин ЕС еще не разработан, часть участников обсуждения выступала за то, чтобы Россия не ожидала дальнейшей его конкретизации, а **уже сейчас начала предлагать Евросоюзу совместную работу по сохранению природы, включая климатические аспекты.** По мнению этих экспертов, само по себе вынесение Россией этого предложение не принесет ей какого-либо ущерба, и даже если Брюссель от него откажется (что в нынешней ситуации представляется весьма вероятным), Москва заработает в глазах международного сообщества дополнительный авторитет, в то время как ЕС фактически продемонстрирует, что его «Зеленый курс» нацелен на повышение собственной экономической конкурентоспособности в большей степени, чем на защиту природы.

Эта часть экспертов также указывала, что в условиях откровенно недружественных отношений Россия-ЕС, диалог по вопросам защиты природы может стать одной из немногих составляющих позитивной повестки дня отношений России с ЕС и его ключевыми странами-членами. При этом несмотря на то, что общее состояние политических отношений России и ЕС в ближайшие годы будет, скорее всего, становиться только хуже, по мнению этой части участников ситанализа, все же будет заинтересована в сохранении элементов позитивной повестки дня как с Евросоюзом в целом, так и с ведущими западноевропейскими странами. Это связано с необходимостью поддерживать сбалансированные отношения с другими глобальными и региональными игроками, в особенности в условиях продолжения и даже усиления конфронтационной политики со стороны США в период администрации Байдена и большей внешнеполитической наступательности Китая.

Другие же участники настаивали, что время для серьезного диалога с ЕС по вопросам окружающей среды и климата еще не пришло. С одной стороны, в силу неготовности Евросоюза к нормальному взаимодействию с Москвой. С другой — в силу того, что чтобы предлагать серьезные инициативы, Россия нуждается сперва в активизации экологической и климатической политики внутри страны. В этой связи выдвигать инициативы о тесном сотрудничестве с ЕС в природоохранных вопросах желательно не сейчас, а в более долгосрочной перспективе, когда политическая обстановка в российско-европейских отношениях изменится к лучшему и если и когда Брюссель выйдет из своего антироссийского пике. Пока же можно развивать диалог на экспертном уровне и на уровне двусторонних отношений России с ключевыми государствами — членами ЕС.

Прозвучала мысль и о необходимости заранее подготовить компенсационный пакет тарифных и нетарифных ограничений на случай одностороннего введения Брюсселем углеродных таможенных пошлин.

В любом случае, участники ситанализов согласились, что в перспективе Россия может многое предложить Европейскому союзу и его отдельным странам-членам. Цели, поставленные в рамках «Европейского зеленого курса», крайне амбициозны и технически трудновыполнимы. Во-первых, экономика Европейского союза уже весьма энергоэффективна, сокращение каждой следующей единицы выбросов парниковых газов будет обходиться ей очень дорого. Во-вторых, декарбонизация на территории ЕС при неснижающемся уровне потребления будет приводить к замещению собственных производств импортом. Это приведет к росту выбросов за пределами ЕС, при этом ответственность за изменение климата будет переложена на те страны, на территории которых преимущественно эти выбросы концентрируются, в том числе на Россию. Хотя не меньший вклад в увеличение выбросов парниковых газов вносили и продолжают вносить именно богатые страны, включая членов ЕС — за счёт огромных объемов потребления энергоёмкой продукции.

Достижение настоящей (имеющей смысл с точки зрения борьбы с изменением климата) углероднейтральности ЕС без сокращения выбросов в России крайне дорого и неэффективно с точки зрения борьбы с изменением климата. Это создает предпосылки для нового формата сотрудничества России и Европы — «Российско-европейской чистой/зеленой сделки» (Russia-Europe Clean/Green Deal), по масштабам и долгосрочному воздействию сопоставимой со «сделкой века» «газ-трубы» 1970 года между СССР и ФРГ. Суть этого проекта можно описать следующим образом:

- **Сокращать выбросы в России гораздо дешевле, чем в ЕС. Россия может создать механизмы учета и регулирования выбросов парниковых газов на своей территории, которые стыковались бы с европейской системой торговли квотами. В результате возникнет возможность реализации низкоуглеродных проектов в России, в том числе с финансовым участием европейских инвесторов. Эти проекты могут реализовываться во множестве отраслей — в возобновляемой энергетике (на территории России в этой сфере уже работает множество европейских компаний), промышленных секторах, поставляющих в ЕС базовые товары (металлы, химия и др.), лесном хозяйстве, в области повышения энергоэффективности.**
- **Россия с ее огромной атомной энергетикой и ресурсами гидроэнергии постепенно может превратиться в крупнейшего мирового производителя энергетического водорода. Широкие перспективы, особенно на первом этапе, имеет и использование газоводородного топлива — с более низким углеродным следом, чем у природного газа. Целесообразна реализация в России совместно с Европейским союзом нескольких пилотных проектов по производству водорода с дальнейшей его поставкой на европейские рынки через действующую газопроводную систему. Некоторые участники ситанализова выразили к этой идее скептическое отношение. Однако другие настаивали на том, что в случае успеха данных проектов может быть подготовлен совместный план по постепенной переориентации российских газовых поставок на водородные к середине века. Таким образом про-**

изоидет переформатирование российско-европейской газовой взаимозависимости в соответствии с новыми реалиями. На настоящий момент ЕС не заинтересован в тех видах водорода, которые готовы предложить ему Россия: «сером», производимом на основе газа, или «желтом» — производимом посредством электролиза воды с использованием атомной энергии. Однако водородные технологии быстро меняются, появляются новые данные и фиксируются новые возможности, в том числе по производству «голубого» водорода из газа с использованием улавливания и захоронения парниковых газов, по рентабельному производству «зеленого» водорода на основе ВИЭ или гидроресурсов и т. д. Почва для диалога здесь имеется.

Вероятно, и это подтвердили даже те участники ситанализов, которые призывали к активизации сотрудничества с ЕС по экологическим вопросам уже сейчас, на первых порах подобные инициативы будут прохладно восприняты европейскими партнерами, как из-за общей политической обстановки и высокого уровня недоверия между Россией и ЕС, так и в силу того, что ЕС по множеству экономических и политических соображений стремится сконцентрировать инвестиции в сокращение выбросов на своей территории. Более того, **восстановления нормального диалога Россия-ЕС, а также отмены хотя бы секторальных антироссийских санкций** в кратко- и среднесрочной перспективе не просматривается.

И все же, часть экспертов настаивала на том, что само выдвижение Россией подобных инициатив, если и не предотвратит введение против России углеродных таможенных пошлин полностью в краткосрочной перспективе, то как минимум сделает его более затруднительным, так как подобные решения будут требовать доказательств недостаточности российских усилий по борьбе с изменением климата и неготовности идти на диалог. Активная позиция России в диалоге с ЕС и в продвижении представленной повестки сама по себе создаст для введения углеродных пошлин неблагоприятный политический и информационный фон. Поможет этому и подготовка загодя пакета компенсационных пошлин на товары из ЕС: там могут начать осознавать, что введение пограничного углеродного механизма может привести к торговой войне всех против Евросоюза.

Наконец, подобные инициативы — важная часть взаимодействия с «зеленой» частью политического спектра, которая постепенно начнет воспринимать Россию не как угрозу экологическим идеалам, а как возможность их достижения — возможность, которой Европейский союз не пользуется. С учетом того, что через несколько лет «зеленые» весьма вероятно будут у власти во многих европейских странах, это создаст предпосылки для роста экономического сотрудничества в момент, когда политическая ситуация в ЕС начнет меняться и Брюссель начнет искать возможности взаимодействия с Москвой.

В долгосрочной перспективе ЕС вынужден будет менять свою ныне весьма одностороннюю ориентацию на ограничение производителей «грязной» продукции, но не собственного потребления.

3.2.4. Взаимодействие с США

Несмотря на вероятное продолжение и даже усиление в ближайшие годы конфронтационной политики США в отношении России и целесообразность минимизировать повестку дня российско-американских отношений в целом как отвлекающую и по большей частью непродуктивную, диалог с Вашингтоном по вопросам изменения климата и защиты окружающей среды представляется для части участников ситанализов одной из немногих областей (к ним относятся также вопрос стратегической стабильности и нераспространения ядерного оружия), где избирательное взаимодействие имеет смысл. Однако единого мнения по этому вопросу среди участников обсуждений не было.

Для администрации Байдена климатическая проблематика является одной из наиболее приоритетных, в том числе во внешней политике: она представляется одним из важных инструментов восстановления падающего американского авторитета, смягчения провалов в Афганистане, Ираке, поддержки «арабской весны». Позиционирование США как «благожелательного гегемона», важного производителя глобальных общественных благ занимает важное место в представлениях демократов об американском «глобальном лидерстве» и способах его укрепления. Кроме того, данная тема важна для прогрессистского крыла Демократической партии, существенно усилившегося за последнее время и сыгравшего ключевую роль в кампании демократов 2020 года. Показательно, что учреждена отдельная должность на министерском уровне — спецпосланник президента США по вопросам климата, на которую назначен экс-госсекретарь и политический тяжеловес Джон Керри. Тем самым, проблематика международного сотрудничества по вопросам климата фактически выводится из-под подчинения госсекретаря Энтони Блинкена и превращается в отдельное направление под руководством непосредственно президента. Задача Керри — вернуть США положение лидера в международной повестке дня по борьбе с изменением климата (от которого они отказались в период Трампа) и тем самым «подвинуть» позиции Европейского союза.

Учитывая приоритетность климатической тематики для новой администрации, российско-американский диалог по вопросам экологии и климата мог бы стать одним из очень немногих аспектов повестки дня отношений двух стран, где их сотрудничество нацелено не на управление конфронтационными отношениями и предотвращение худшего (прямое военное столкновение, гонка вооружений), а на позитив, объективное улучшение окружающего мира. При этом с учетом крайне негативной политической атмосферы отношений желательно развивать этот диалог не только и не столько в двустороннем, сколько в различных многосторонних форматах.

В частности, Россия, США и Китай могли бы объединить усилия в противодействии планам ЕС по введению пограничных углеродного регулирования. США и Китай являются крупнейшими (№ 2 и № 1 соответственно) экспортерами в ЕС, в том числе и ряда углеродоемких товаров, и по ним эти пошлины мо-

гут ударить не меньше, а по общему объему гораздо больше, чем по России. В свое время во многом консолидированная позиция этих стран сделала невозможным включение в Европейскую систему торговли квотами на выбросы парниковых газов зарубежных авиаперевозчиков, что ЕС собирался сделать в 2012 году. Тот опыт взаимодействия для защиты собственных интересов может оказаться полезным сегодня.

Кроме того, целесообразно развивать с Вашингтоном взаимодействие по защите природы в Арктике, где Россия и США являются соседями, а скорость изменения климата превышает общепланетарную в 2–3 раза, что создает серьезные риски не только для арктической экосистемы, отличающейся особой хрупкостью, но и для экономики и инфраструктуры арктических стран, проживающего в арктических широтах населения, а также существенные вызовы военной и военно-политической безопасности. Ввиду быстрого уменьшения ледового покрова Северного ледовитого океана Арктика, как указывается в принятой министерством обороны США в 2019 году Арктической стратегии¹, перестает быть естественным буфером и воспринимается американским военным руководством как «коридор для проецирования силы». В результате на регион перетекает общая конфронтация США с Россией и Китаем, ускоряется его милитаризация. В силу географической близости Арктика, которая в течение последних 40 лет воспринималась преимущественно как регион сотрудничества, может стать одной из центральных арен российско-американской конфронтации.

Сотрудничество по вопросам борьбы с изменением климата, адаптации к нему, изучению его динамики и последний для Арктики, а также по защите арктической экосистемы в целом может по крайней мере замедлить эту негативную динамику, в конечном итоге расширяя возможности для экономического развития арктических регионов России, расширения Северного морского пути. Кроме того, данное сотрудничество дает по крайней мере гипотетическую возможность сохранения в Арктике международного правового режима, закрепляющего право арктических стран на эксклюзивный контроль над 200-мильной акваторией.

Данное взаимодействие стоит развивать не только в двустороннем формате Россия-США, но и в рамках Арктического совета, председательство в котором в 2021 году переходит к России сроком на два года. Более того, европейские страны Арктического совета представляются наиболее естественными партнерами Москвы как по сотрудничеству по защите природы в регионе в целом, так и по обновлению международно-правового режима в Арктике, позволяющего странам региона сохранять эксклюзивный контроль над своими арктическими акваториями в частности. Сотрудничество же России с европейскими странами Арктического совета, в свою очередь, создаст более благоприятные предпосылки для взаимодействия с США и изменения их подходов к России

¹ Report to Congress. 2019 DoD Arctic Strategy. Department of Defense Arctic Strategy USA. 2019.

в Арктике: администрация Байдена будет в большей степени прислушиваться к мнению европейцев, чем ее предшественница.

Наконец, учитывая резкую активизацию в США при Байдене климатической повестки дня, России целесообразно обсуждать предлагаемые нами идеи «Глобального / общемирового зеленого курса» и инклюзивного глобального режима развития низкоуглеродной «зеленой экономики» как с ЕС, так и с Соединенными Штатами. Но, разумеется, предварительно проработав эту инициативу с партнерами по БРИКС и ШОС.

3.2.5. Арктика, Сибирь и Дальний Восток

Важными региональными приоритетами российской повестки дня международного сотрудничества по защите природы должны стать Сибирь и Дальний Восток, а также Арктика. Хотя оба эти региона стоит позиционировать как природное наследие, в сохранении которого заинтересовано все человечество, подход к ним должен быть различным.

Международное сотрудничество по защите природы в Сибири и на Дальнем Востоке должно сочетаться с активным развитием там «чистой» экономики: производством экологических товаров для экспорта в страны Азии, высокотехнологического сельского хозяйства, водоемких и природоемких производств, экологического туризма. При этом акцент должен делаться не на эксплуатации природных богатств, а на их рациональном использовании. Например, Китаю и другим азиатским странам можно предложить программы рефорестации.

Напротив, **международное сотрудничество в Арктике стоит нацелить на природосбережение в большей степени, чем на добычу природных ресурсов.** Нацеленность на природосбережение не отменяет необходимости экономического освоения региона, но оно должно осуществляться экстенсивным путем за счет новых крупных инвестиционных проектов, в том числе международного характера. Его основой, скорее, станут локальные знания, местные центры компетенций, за счет привлечения которых будут реализованы проекты нового поколения — связанные с экотуризмом, хранением данных, сельским хозяйством на основе использования вертикальных ферм, возобновляемой энергетикой и т. д. Впрочем, для реализации таких проектов международное сотрудничество тоже необходимо — как в форме привлечения капитала крупных корпораций, так и в меньшей степени — в форме обмена технологиями и практиками с другими арктическими регионами.

Важно и привлечение международных партнеров к освоению Северного морского пути, но с пониманием того, что эта артерия необходима России в первую очередь как внутренний (и отчасти экспортный) маршрут, а не как транзитный, и что его развитие должно идти совместно со строительством меридиональных транспортных коридоров, связывающих Северный морской путь с промышленными и научными центрами Урала и Сибири.

Новым приоритетом международного взаимодействия в Арктике безусловно должно быть сотрудничество по защите окружающей среды. Сохранение

природы Арктики для всех жителей России и Земли может стать лозунгом российской внешнеполитической повестки в регионе, в том числе в период председательства России в Арктическом совете в 2021–2023 годах.

Более того, именно природоохранное сотрудничество представляется большей части участников ситанализов единственной возможностью реализовать один из наиболее актуальных приоритетов России в Арктике на сегодняшний день — сохранить международно-правовой режим, позволяющий арктическим государствам сохранять эксклюзивный контроль над судоходством в пределах своих эксклюзивных экономических зон (200 миль). На сегодняшний день этот режим, предусмотренный статьей № 234 Конвенции ООН по морскому праву, увязан с ледовым покровом Арктики. При этом ускоренное таяние арктических льдов грозит превращением арктических морей у российского побережья в обычные международные морские воды, в результате чего Россия лишится права легально и легитимно контролировать собственную арктическую акваторию дальше 12-мильных территориальных вод, а в прибрежных морях на регулярной основе будут появляться военные корабли США, европейских стран НАТО и Китая. Вашингтон уже на доктринальном уровне заявляет о намерении обеспечивать «свободу судоходства» в Арктике с помощью военного присутствия в арктических морях несмотря на возражения со стороны России (аналогичной позиции США придерживаются в Южно-Китайском море) и о важности Арктики как региона военно-политического сдерживания России¹.

По мнению этих экспертов, чтобы сохранить российский эксклюзивный контроль над ее арктическими водами с помощью сотрудничества, а не конфронтации и гонки вооружений, которая в любой момент может перерасти в прямое столкновение и дальнейшую эскалацию конфликта, — необходимо добиться обновленного толкования режима 243-й статьи с упором не на ледовый покров Арктики, а на хрупкость ее экологической системы, нуждающейся в постоянной и бережной защите. Принятие данного толкования как минимум другими странами Арктического совета, а как максимум ООН в целом, требует качественного повышения приоритетности вопросов защиты природы в политике России в Арктике, ее позиции в Арктическом совете, а также развития экологического сотрудничества с другими арктическими странами, прежде всего европейскими и Канадой (которая, как и Россия, стремится сохранить эксклюзивный контроль над собственной арктической акваторией — Северо-Западным проходом). Другая часть участников обсуждений, впрочем, с этими доводами не согласилась.

¹ Report to Congress. 2019 DoD Arctic Strategy. Department of Defense Arctic Strategy USA. 2019.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Экологические проблемы современного мира и становление глобальной экологической повестки

«Сохранение текущей тенденции истощения природных ресурсов приведет к полному исчезновению всех видов промысловой рыбы к 2048 году»¹. «Скорость исчезновения видов сегодня от 1000 до 10000 раз выше естественного уровня»². «Каждую минуту исчезают леса площадью в 50 футбольных полей»³. «Если мы не будем действовать, издержки и риски от изменений климата будут эквивалентны потере 5 % ВВП каждый год ныне и впредь. А если принимать в расчет больший диапазон издержек и рисков, то оценки ущерба могут вырасти до 20 % ВВП»⁴. Все эти и многие другие устрашающие выводы давно исходят не только из материалов «зеленых» НПО, но и со страниц ведущих научных журналов.

В развитых странах в качестве экологической проблемы номер в настоящее время рассматривается глобальное изменение климата. В 2019 году значение средней глобальной приземной температуры превысило уровень 1880 года на 0,98 °C⁵, а в последнее десятилетие среднегодовая температура была на 1,4 °C выше, чем в среднем в XX веке (рис. 11). В целом период 2010–2019 годов стал самым теплым десятилетием в истории: из десяти самых теплых лет за весь период наблюдений восемь приходится на 2010-е годы⁶.

Основной причиной климатических изменений является рост концентрации парниковых газов в атмосфере Земли, связанный с антропогенной

¹ *Worm B. et al.* Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services // *Science*. 2006. Vol. 314. No. 5800.

² *Singh L. S.* The biodiversity crisis: a multifaceted review // *Current Science*. 2002. Vol. 82.

³ *Sizer N., Hansen M., Moore R.* New high-resolution forest maps reveal world loses 50 soccer fields of trees per minute // *World Resources Institute*. 2013

⁴ *Stern N.* The economics of climate change: the Stern review // *Cambridge University Press*. 2007

⁵ NOAA National Centers for Environmental Information. State of the Climate (2020) Global Climate Report for Annual 2019.

⁶ *Ibid.*



Рис. 11. Отклонение средней приземной температуры Земли в 1980–2019 гг. от средней за 1961–1990 гг., °С. Источники: Met Office Hadley Centre for Climate Science and Services

деятельностью¹. Это фактически консенсус и в мировой научной литературе, и среди участвовавших в наших ситанализах экспертов. Более двух третей антропогенных выбросов приходится на использование ископаемого топлива (угля, нефти и природного газа), сжигание которого приводит к выбросам в атмосферу углекислого газа (CO_2) и других парниковых газов. Помимо сжигания ископаемого топлива, источником выбросов является сельскохозяйственная деятельность, распространение мусорных полигонов и свалок, вырубка или деградация лесов, являющихся основным естественным поглотителем CO_2 , и др.²

Рост температуры Земли ведет к таянию многолетних льдов и как следствие — к увеличению уровня Мирового океана. В XX веке он поднялся на 20 см, при этом за последние 20 лет ежегодный прирост увеличился почти вдвое по сравнению с аналогичным показателем в прошлом веке³. К кон-

¹ Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC. 2013.

² Abdel-Shafya Mona H., Mansourb S. Solid waste issue: Sources, composition, disposal, recycling, and valorization // Egyptian Journal of Petroleum. 2018. Vol. 27. No. 4.

³ Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC. 2013.

цу этого века уровень Мирового океана, по средним оценкам, поднимется на 0,3 метра от уровня 2000 года¹.

Изменение климата также проявляется в росте «нервозности» климата — увеличении температурных амплитуд и учащении погодных аномалий, таких как засухи, экстремальные осадки, порывистый ветер и др.² Эти и другие климатически обусловленные риски оказывают существенное и в основном негативное влияние на жизнедеятельность миллионов жителей Земли и функционирование различных отраслей экономики — от сельского хозяйства и ЖКХ до здравоохранения и транспорта.

Хотя основные направления влияния изменения климата на экономику и население понятны, конкретные параметры этого влияния слабо прогнозируемы. Во многом они определяются тем, насколько масштабным будут дальнейшие климатические изменения. Порогом умеренного изменения климата считается потепление на 1,5–2°C по сравнению с доиндустриальным периодом, хотя даже в таком случае последствия для многих стран и регионов будут весьма тяжелыми. При любом сценарии потепления климатические изменения будут значимым фактором дестабилизации международной обстановки в XXI веке: во многих регионах они станут причиной внутривнутриполитических и международных конфликтов, а также массовой миграции.

Промышленное производство, сельское хозяйство, сжигание ископаемого топлива, в том числе в транспортной отрасли — основной источник масштабного загрязнения воздуха, почв, пресной воды и Мирового океана. Загрязнение атмосферного воздуха является причиной 6,7 млн смертей в год в результате болезней сердца, легких, респираторных заболеваний и др.³ (рис. 12). Загрязнение почвы подрывает функционирование экосистем, зависящих от грунтовых вод и микроэлементов в составе почв. Потребление сельскохозяйственных культур, растущих на загрязненных токсичными химическими веществами и опасными материалами почвах, чревато серьезными последствиями для здоровья человека. Загрязнение пресной воды, вызванное попаданием загрязняющих веществ в водные объекты, по оценкам ВОЗ, является причиной 485 тыс. смертей от диареи каждый год⁴. В Мировом океане за последние 50 лет число мертвых зон — т. е. зон, где уровень кислорода из-за загрязнения слишком низок — выросло в 4 раза и достигло 400, в совокупности они занимают площадь большую, чем территория Великобритании⁵.

¹ Lindsey R. Climate Change: Global Sea Level // NOAA Climate.gov. 2021.

² Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC. 2013.

³ Number of Deaths Attributable to Air Pollution. Health Effects Institute, 2020; State of Global Air, 2020.

⁴ Drinking-water. WHO. 2019.

⁵ Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy // World Economic Forum, PwC. 2020.

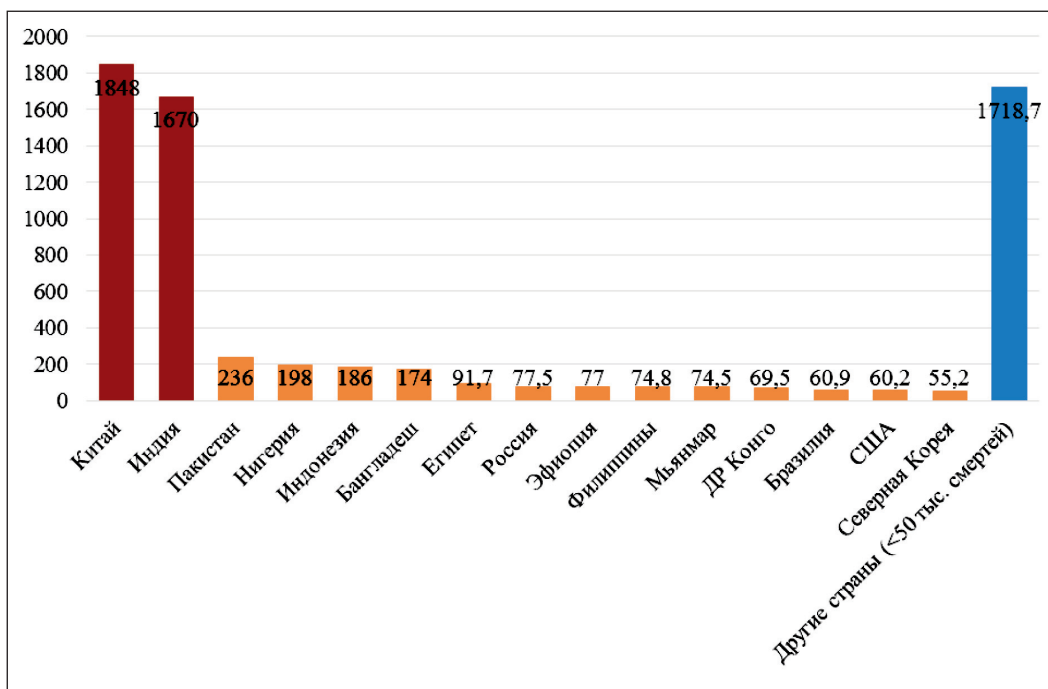


Рис. 12. Смертность, связанная с загрязнением окружающего воздуха, млн чел., 2019 г.
Источники: State of Global Air Organization

Крайне остро стоит проблема потери биоразнообразия. С 1970 по 2016 годы численность популяции млекопитающих, птиц, рыб, земноводных и пресмыкающихся сократилась на 68 %¹ (рис. 13). Сокращение биоразнообразия не только представляет собой серьезную экологическую проблему, но и напрямую связано с экономическими рисками: биоразнообразие необходимо для обеспечения человечества продовольствием, натуральным волокном, водой, энергией, лекарственными средствами и различными генетическими ресурсами. Биоразнообразие также играет ключевую роль в регулировании климата, смягчении рисков наводнений и штормовых волн, уровня загрязнения воды и воздуха, опылении сельскохозяйственных растений.

Одна из причин потери биоразнообразия — сокращение лесного покрова Земли. По оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), с 1990 года в результате обезлесения мир лишился примерно 420 млн га леса. В 2015–2020 годы исчезло с лица земли 10 млн га леса — чуть меньше, чем в предыдущее пятилетие (12 млн га в период 2010–2015 годов) (рис. 14)². Позитивные изменения начались в ряде регионов мира, в частности, в Европе и особенно в Китае. Наибольшее же беспокойство вызывает сокращение влажных тропических лесов Экваториальной Африке и Бразилии — одной из самых биологически продуктивных экосистем в мире. Последствия

¹ Living Planet Report — 2020: Bending the curve of biodiversity loss. WWF. 2020.

² Deforestation has slowed down but still remains a concern, new UN report reveals // The United Nations. 2020.

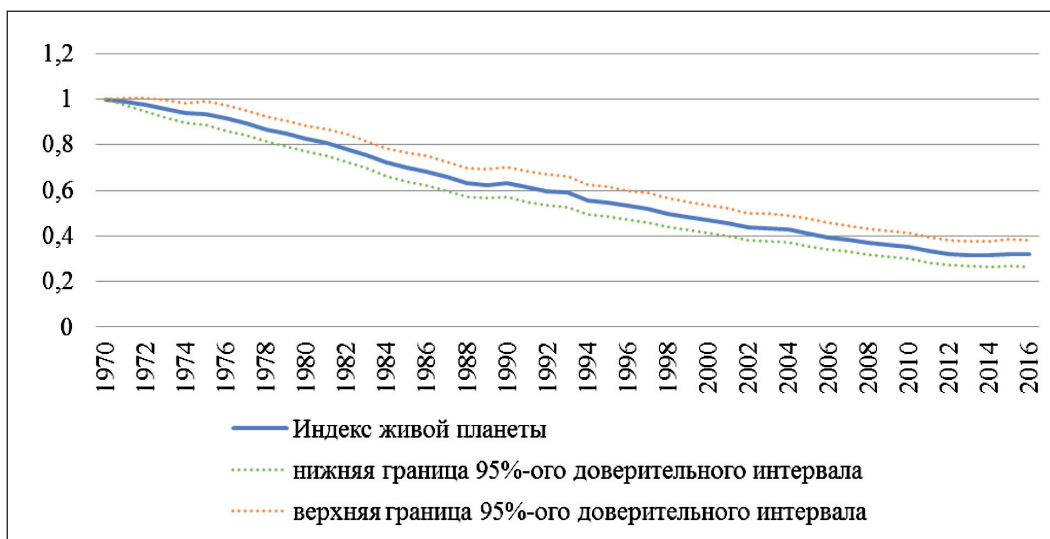


Рис. 13. Индекс живой планеты, мировой с 1970–2016 гг.

Примечание: Индекс живой планеты (LPI) — это показатель состояния мирового биологического разнообразия, основанный на тенденциях популяций позвоночных видов из наземных, пресноводных и морских местообитаний.

Источники: The Living Planet Database

сокращения лесного покрова — из-за лесных пожаров или нелегальных вырубок — состоят не только в потерях для лесного хозяйства, но и в сокращении биоразнообразия, ускорении изменения климата, ухудшении качества воздуха.

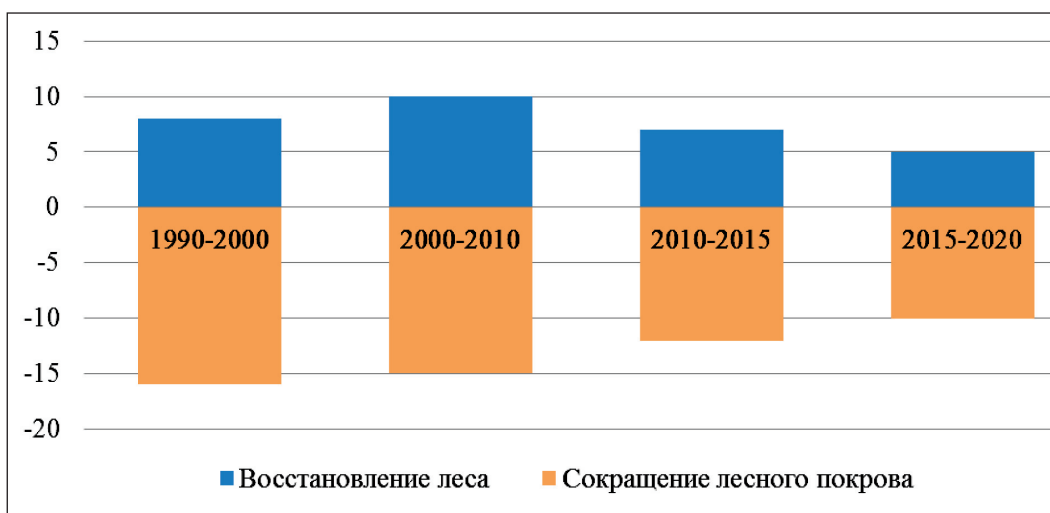


Рис. 14. Годовые темпы восстановления лесов и обезлесения, млн га, 1990–2020 гг.

Источник: FAO

Ежегодно в мире образуется около 2 млрд т твердых бытовых отходов (ТБО). Ожидается, что к 2050 году эта величина вырастет до 3,4 млрд тонн — рост более чем вдвое превышает прогнозируемый рост населения за тот же период. Свалки

в бедных странах ведут к оползням и обвалам, загрязнению водоемов и почв, а также распространению респираторных и прочих заболеваний. Еще одно негативное последствие распространения свалок связано с выделением метана, который является мощным парниковым газом. Свалки генерируют его в объеме 1,6 млрд т CO₂-экв. в год (5% мировых выбросов парниковых газов), при этом ожидается, а к 2050 году этот объем достигнет 2,4 млрд т CO₂-экв (рис. 15)¹.

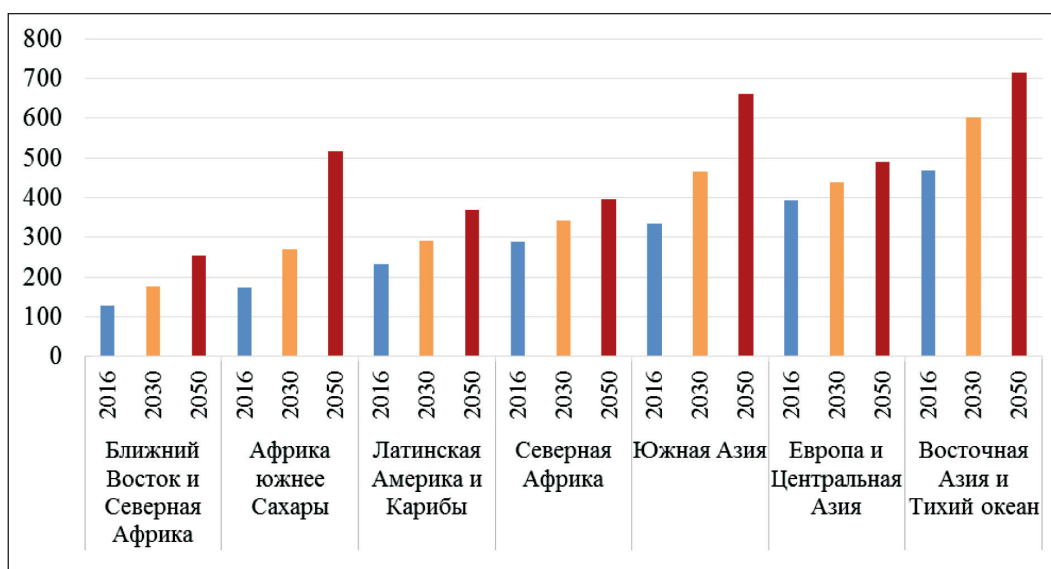


Рис. 15. Прогнозируемое образование отходов в разбивке по регионам, млн тонн/год.
Источники: World Bank

Негативное влияние хозяйственной деятельности человека на окружающую среду превратилось в предмет глобальной озабоченности уже в 1960–1970-е годы. В то время начала складываться современная система международного сотрудничества в области защиты природы. В частности, в 1972 году в Стокгольме прошла Конференция ООН по проблемам окружающей человека среды, результатом которой, среди прочего, стало создание ЮНЕП — Программы ООН по окружающей среде. Главным лейтмотивом дискуссий того времени была обеспокоенность нехваткой природных ресурсов в связи с демографическим и экономическим ростом. В 1972 году вышел знаменитый доклад Римского клуба «Пределы роста»², указывающий, что текущие тенденции в части роста населения, потребления природных ресурсов и деградации окружающей среды неминуемо приведут к невозможности продолжения экономического роста — к достижению им своих пределов. Подобные рассуждения предполагают несовместимость традиционного экономического роста с сохранением окружающей среды. Римский клуб продвигал переход к нулевому экономиче-

¹ Trends in Solid Waste Management // The World Bank. 2016 .

² Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., Behrens W. W. III (1972) The limits to growth // Potomac Associates — Universe Books.

скому росту, который так или иначе все равно наступит, но важно, чтобы это произошло управляемо¹.

Следующие десятилетия, казалось бы, нанесли по этим пророчествам серьезный удар. «Зеленая революция», обеспечившая доступ миллиардам людей к относительно дешевому продовольствию, показала, что неомальтузианские страхи оказались преувеличенными. В развитых странах произошел переход к интенсивному экономическому росту. Технологический прогресс ускорился настолько, что темпы открытия новых природных ресурсов стали опережать темпы их истощения. Расширился и диапазон заменителей традиционных видов полезных ископаемых: стало понятно, например, что подобно тому как «каменный век закончился не из-за того, что закончились камни... век нефти закончится задолго до того, как в мире закончится нефть»².

Рождение понятия «устойчивое развитие», представленного в 1987 году в докладе ООН «Наше общее будущее», стало отражением этих изменений. С одной стороны, оно определяется как развитие, при котором удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои потребности³. В то же время оно концептуализируется как развитие, требующее баланса между экономикой, социальной сферой и окружающей средой. Именно это понимание со временем стало доминирующим, и какой-либо отказ от экономического роста здесь уже не предполагается.

Одновременно произошло смещение фокуса обеспокоенности с истощения природных ресурсов (особенно полезных ископаемых) на деградацию окружающей среды. **Предыдущие десятилетия показали, что научно-технологический прогресс способен весьма успешно справляться с ресурсными ограничениями, но в гораздо меньшей степени — с экологическими.** Последние достигли беспрецедентных масштабов, а некоторые из них приняли необратимый характер.

В 1992 году состоялась Конференция ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро, так называемый Саммит Земли, во многом определивший повестку международного сотрудничества в области окружающей среды. С тех пор экологические проблемы с каждым годом занимают все более заметное место в мировой повестке. Постепенно к их обсуждению подключился бизнес: если на конференции в Рио участвовали преимущественно официальные делегации, то на следующих глобальных форумах по устойчивому развитию (Рио+10 в 2002 году и Рио+20 в 2012 году) не менее широко были представлены глобальные компании.

И все же в центр дискуссий по всему миру экологические проблемы вошли в 2010-е годы. Форумы по вопросам окружающей среды сегодня — одни из не-

¹ Meadows D. H., Meadows D. L., Randers J., Behrens W. W. III (1972) The limits to growth // Potomac Associates — Universe Books.

² Цит. по Mass P. The Breaking Point . Цитата шейха Йамани А. З. // The New York Times. 2005.

³ Наше общее будущее // Международная комиссия по окружающей среде и развитию ООН. 1987.

многих площадок для диалога, способных собрать более сотни глав государств и правительств. Понятия «зеленый экономический рост», «зеленые финансы», «зеленые рабочие места» встречаются теперь не только в релизах экологических НПО, но и в докладах международных организаций, официальных стратегиях ведущих государств, программах политических партий, отчетах крупнейших компаний и банков мира. А лидер европейских экологических активистов Грета Тунберг — одна из самых узнаваемых людей на планете.

Приложение 2. Нынешнее состояние окружающей среды в России

Основы модели природопользования, реализуемой в России, заложены в советское время, когда преобладающим в массовом сознании был мотив покорения природы. Административно-командная система организации экономики не создавала никаких стимулов к экономии природных ресурсов, а наоборот, стимулировала предприятия к завышению собственных потребностей в них. Это привело к катастрофическому экологическому ущербу на значительной части территории страны, который, впрочем, замалчивался, а порой даже не оценивался.

Экологическая тематика появилась в политическом дискурсе лишь в конце 1980-х годов. В период перестройки табу на обсуждение экологических проблем было снято едва ли не первым, а общественный интерес к ним подогрели обнародование информации о катастрофическом ущербе, причиненном природе советским режимом, а также ужас от аварии на Чернобыльской АЭС. В конце 1980-х — начале 1990-х годов уровень обеспокоенности экологическими проблемами был очень высок. Так, опрос 1990 года показал, что состояние окружающей среды в своем населенном пункте «скорее тревожит» или «очень сильно тревожит» 92 % россиян¹. Подобная озабоченность способствовала формированию системы регулирующих органов, ответственных за государственную экологическую политику. В 1988 г. принято постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране», вслед за которым сначала был учрежден Государственный комитет СССР по охране природы, потом Министерство природопользования и охраны окружающей среды, а после распада СССР — Министерство экологии и природных ресурсов Российской Федерации².

Тогда же в большом количестве стали возникать «зеленые» природоохранные организации совершенно разной направленности (от умеренных либералов до анархо-синдикалистов). Некоторое время они оказывали заметное влияние на общественно-политическую жизнь страны, но в итоге оказались

¹ Халий И. А. Экологическое сознание населения современной России // История и современность. 2015. № 1.

² Позднее переименовано в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации.

неспособными к консолидации и превращению в политическую силу аналогичную той, которой стали зеленые партии Европы, выросшие из экологических активистов 1960–1970-х годов. Внимание же российского населения постепенно переместилось к социальным и экономическим проблемам. Охрана окружающей среды все чаще стала восприниматься как препятствие для их решения. В сознании и элит, и всего общества сформировался императив о том, что защита окружающей среды выступает бременем для экономического развития страны. Благополучная окружающая среда, которая еще недавно воспринималась как неотъемлемый элемент построения свободной страны, превратилась во второстепенную задачу, на которую мало кто обращал внимание.

В то же время за счет экономического спада и последовавшей реструктуризации экономики ущерб, нанесенный природе в советское время, был существенно смягчен. Резко снизились объемы выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и сброса сточных вод. Вчетверо сократились площади сплошной вырубki лесов. Выбросы парниковых газов к 1998 году снизились более чем вдвое по сравнению с 1990 годом (рис. 16)¹. Другое дело, что за этот же период из-за общего экономического упадка и отсутствия модернизации производств выросли удельные выбросы загрязняющих веществ и парниковых газов, увеличилась общая углеродоемкость экономики. Эта проблема решалась уже в ходе структурных реформ и модернизации 2000-х годов.

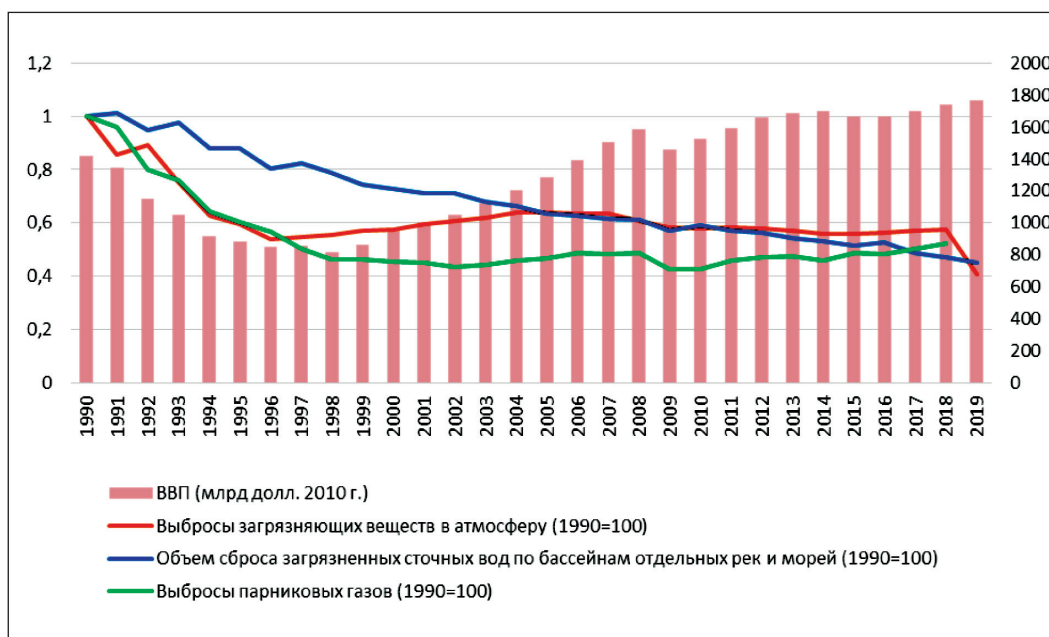


Рис. 16. Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, объём сброса загрязненных сточных вод, выбросы парниковых газов, базисный индекс 1990=100% (левая ось), ВВП, млрд долл. 2010 г. (правая ось) в 1990–2019 гг. Источники: рассчитано авторами на основе данных Росгидромета, Мирового банка, UNFCCC

¹ С учетом землепользования, изменений в землепользовании и лесном хозяйстве.

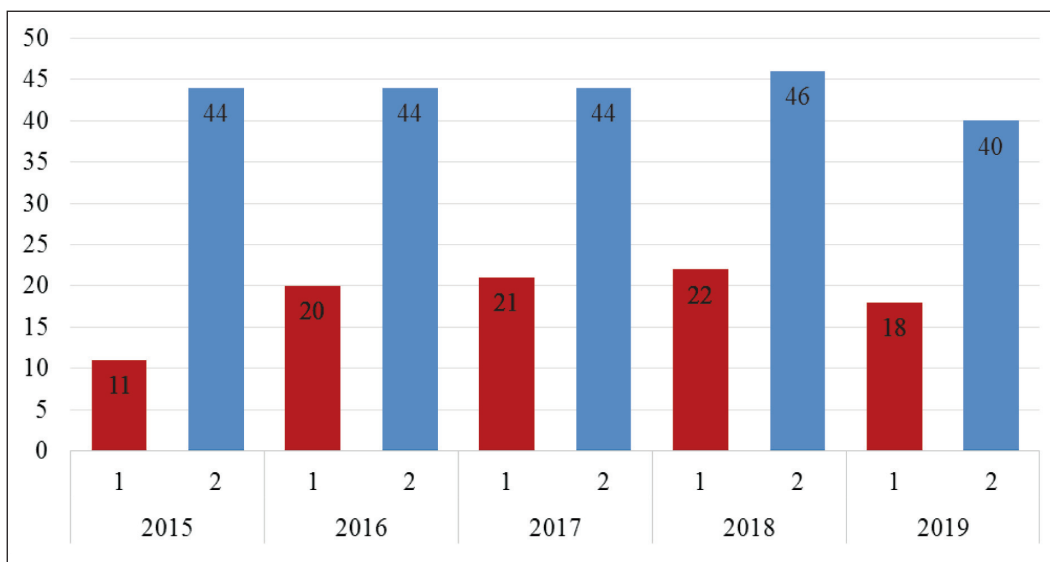


Рис. 17. Количество городов, в которых уровень загрязнения высокий и очень высокий (Индекс загрязнения атмосферы >7) (2), в том числе городов в Приоритетном списке (1)
Источник: Росгидромет

Однако с конца 1990-х годов деградация окружающей среды продолжилась с новой силой, чему способствовали бурный экономический рост и критическое устаревание оборудования. Свою роль сыграло и то, чтобы не мешать восстановительному рывку, необходимому после кризиса 1998 года, была последовательно свернута государственная экологическая политика. Министерство охраны окружающей среды было ликвидировано еще в 1996 году, а в 2000 году устранен и созданный на его основе Государственный комитет по охране окружающей среды. Слово «экология» появилось в названии Министерства лишь в 2008 году, и то на втором месте: Министерство природных ресурсов и экологии.

На сегодняшний день в России в целом наблюдаются те же экологические проблемы, что и в других странах мира: загрязнение воздуха, воды и почв, проблема отходов, сокращение лесного покрова и изменение климата.

В 46 городах России с общей численностью населения 13,4 млн уровень загрязнения воздуха оценивается как высокий и очень высокий (рис. 17). Большинство этих городов расположены в азиатской части страны. Среди всех ведущих стран Россия является одним из лидеров по ущербу от загрязнения воздуха: в 2018 году он составил 4,1 % ВВП¹ (рис. 18). Количество преждевременных смертей из-за этого фактора составляет от 80 до **140 тыс. человек в год**².

¹ По экспертным оценкам, ежегодно потери ВВП России, обусловленные ухудшением качества окружающей среды и связанными с ним экономическими факторами, составляют 4–6 %, а с учетом ущерба здоровью людей могут достигать 10–15 % ВВП. Доклад об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений // Росгидромет. 2016.

² Farrow A., Miller K.A., Myllyvirta L. Toxic air: The price of fossil fuels // Seoul: Greenpeace Southeast Asia, 2020.

В 2020 году, несмотря на сокращение экономической активности в период пандемии, зарегистрирован рекорд по числу случаев экстремального загрязнения воздуха за последние 16 лет¹.

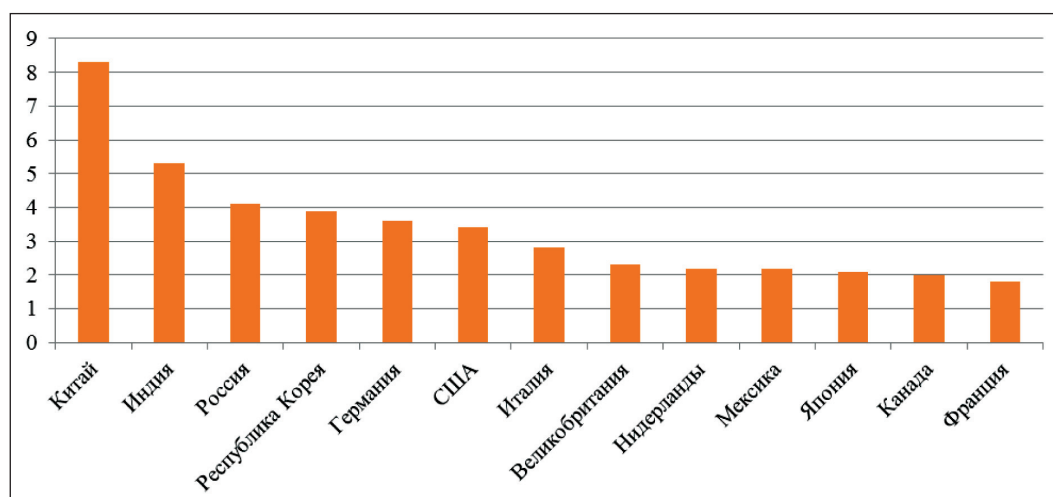


Рис. 18. Ущерб от загрязнения воздуха, оцененное среднее значение, % ВВП, 2018 г.
 Источники: Рассчитано авторами на основе данных Farrow, A., Miller, K. A. & Myllyvirta, L. *Toxic air: The price of fossil fuels*. Seoul: Greenpeace Southeast Asia. February 2020; World Bank

Загрязнение почвы в России, а именно фоновое содержание загрязняющих веществ в почвах, в последние годы почти не отличалось от среднемировых значений. Однако в отдельных регионах и городах проблема загрязнения почв проявляется достаточно остро. Отдельные очаги опасного загрязнения почв металлами находятся в городах и окрестностях Свирска (Иркутская область), Норильска (Красноярский край), Владикавказа (Республика Северная Осетия-Алания), отдельных городов Свердловской области и др. За период 2015–2019 годов к опасной категории загрязнения почв относится 3,1 %, а к умеренно опасной категории 9,3 % всех обследованных населенных пунктов (рис. 19)².

Высокий или экстремально высокий уровень загрязнения характерен для бассейнов главных российских рек: Волги, Оби, Амура, Енисея, Дона, Северной Двины, Урала, Колымы и др. Высокие уровни загрязнения поверхностных пресных вод фиксируются в 55 субъектах федерации, особенно в Свердловской, Московской, Нижегородской, Мурманской, Смоленской, Челябинской, Новосибирской и Тульской областях, Хабаровском крае и Ямало-Не-

¹ Российская газета (2020) В РФ побит шестнадцатилетний рекорд по уровню загрязнения атмосферы.

² Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2019 год // Росгидромет. 2020.

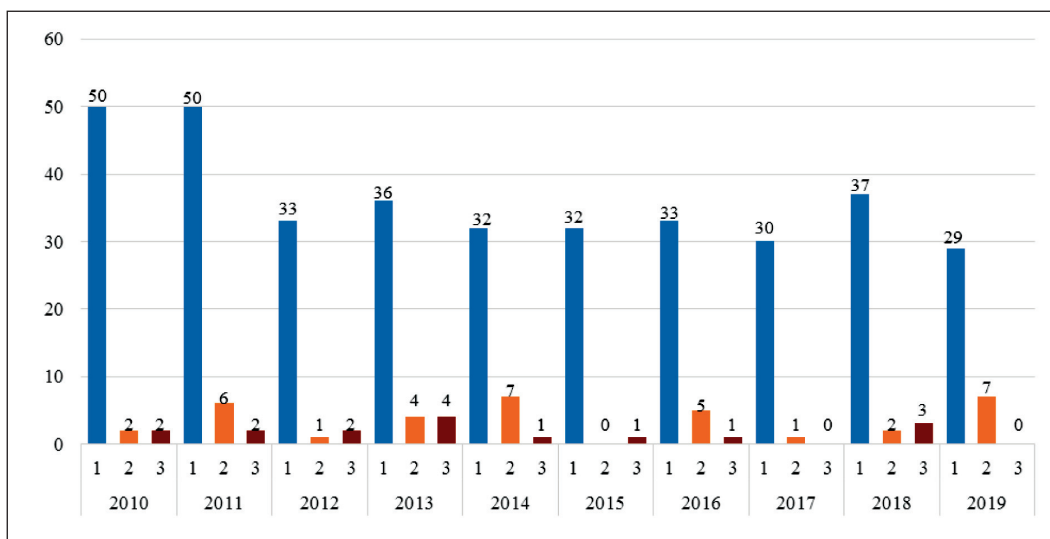


Рис. 19. Динамика количества населенных пунктов, относящихся к разной категории загрязнения почв, кол-во городов, 2010–2019 (1 — всего нас. пунктов обследовано, 2 — умеренно опасная категория загрязнения почв, 3 — опасная категория загрязнения почв).
Источники: Росгидромет

нецкого автономном округе. Основными источниками загрязнения водных объектов являются промышленные предприятия, расположенные, в том числе, в таких городах как Норильск, Мончегорск, Никель, нефтегазовые комплексы на севере европейской части территории России и в Западной Сибири, целлюлозно-бумажными комбинаты в Архангельской области, а также золоторудные предприятия Якутии. Значимым источником загрязнения также являются сбросы сточных вод ЖКХ в населенных пунктах и транспортным и рыболовным флотом¹.

В 2019 году в России образовалось 65 млн т твердых коммунальных отходов (около 450 кг на человека), и эта величина увеличивается на 1–2 % в год. При этом уровень переработки отходов составляет всего лишь около 7%. **Более 90 % отходов в России по-прежнему направляется на полигоны и свалки.** При этом мощности мусорных полигонов во многих регионах близки к исчерпанию, а возможности их расширения минимальны². Рост числа и размеров свалок, зачастую не отвечающих требованиям природоохранного законодательства, ведет к загрязнению воздуха, воды и почв, а в конечном итоге наносит ущерб здоровью человека.

¹ Там же.

² Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами» // Счетная палата РФ. 2020.

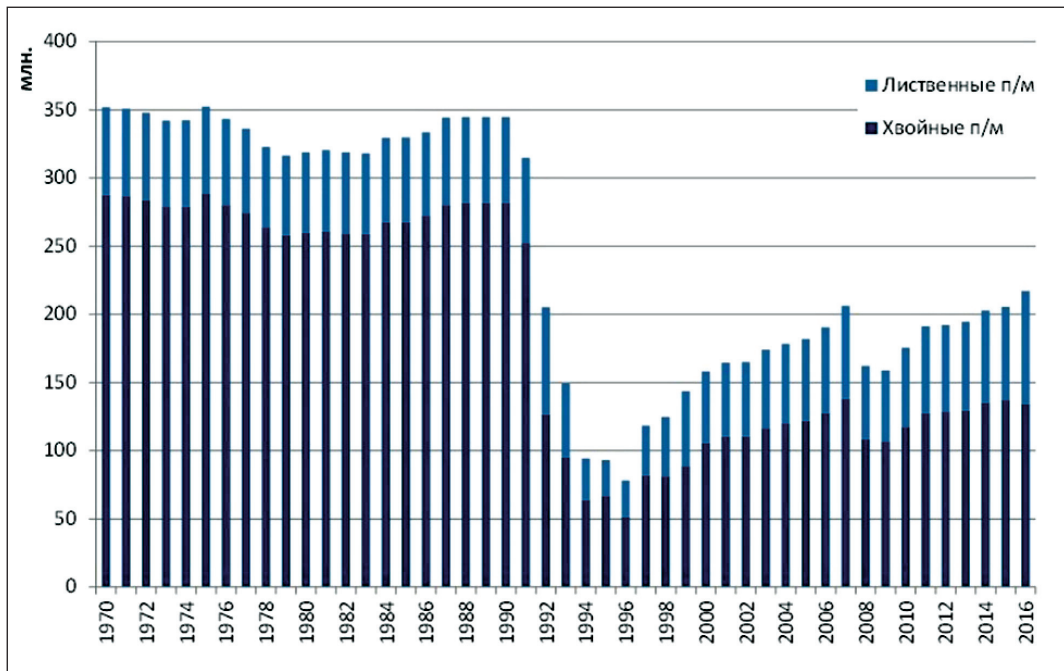


Рис. 20. Объем вырубки леса в России, млн плотн м³. Источники: Интернет-портал лесной отрасли proderevo.net

Россия располагает большими запасами леса, при этом являясь одной из немногих стран, где площадь лесных угодий увеличивается¹. Объем вырубок существенно выросла с 1990-х годов, но все равно остается на треть ниже советского уровня (рис. 20). Вместе с тем **в последние годы резко возросла площадь лесных пожаров** (рис. 21). С 2000 по 2019 год их площадь росла в среднем более чем на 400 тыс. га в год². В 2019 году на всей территории России было зафиксировано более 14 тыс. лесных пожаров — сгорело около 15 млн га (примерно 1% площади лесного фонда страны)³. Ущерб от лесных пожаров составил как минимум 15 млрд рублей⁴.

Одним из факторов, повышающих уязвимость лесов к пожарам, является изменение климата. На территории России оно протекает примерно в 2,5 раза интенсивнее, чем в среднем по миру (рис. 22). Изменение климата открывает России ряд возможностей, но в то же время чревато серьезными рисками. Их стоимостное сопоставление — сложный вопрос, однако большинство участников ситанализов согласились с тем, что если риски реализуются сами по себе, то возможности — лишь в случае реализации активной политики адаптации к климатическим изменениям.

¹ Рослесхоз: площадь лесов в России выросла на 79 млн гектаров за 20 лет // РИА Новости. 2015.

² По данным ИСДМ-Рослесхоз.

³ Природа свое сожжет // Коммерсантъ. 2019.

⁴ ТАСС (2019) Минприроды оценило ущерб от лесных пожаров в 2019 году в 15 млрд рублей.

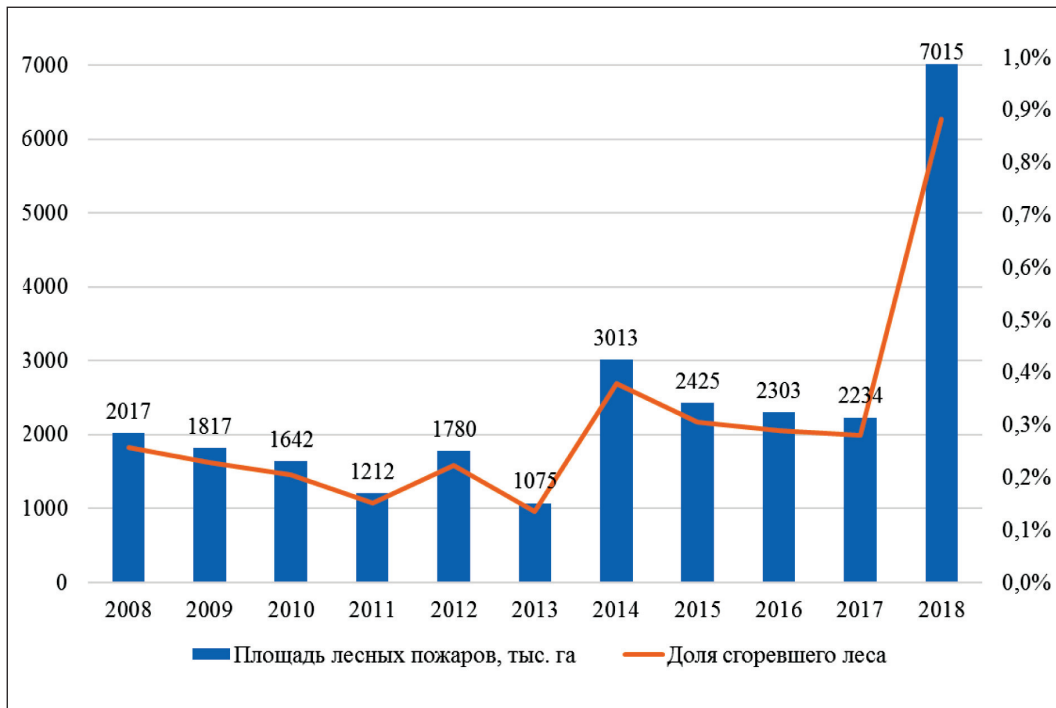


Рис. 21. Площадь лесных пожаров (левая ось) и доля сгоревшего леса (правая ось) в России в целом. Источники: составлено авторами на основе данных ФАЛХ

С одной стороны, рост температуры на территории Российской Федерации будет вести к сокращению отопительного сезона, расширению площади сельскохозяйственных земель (большие возможности для развития сельского хозяйства появятся в Южной Сибири), улучшению доступа к труднодоступным ранее природным ресурсам и транспортным возможностям Арктики. Однако чтобы использовать большинство из этих возможностей, необходима консолидация ресурсов на соответствующих направлениях государственной политики: например, на интенсивном развитии сельского хозяйства на Юге Сибири и на Дальнем Востоке и создании инфраструктуры Северного морского пути, которая позволит преодолеть «континентальное проклятие» Сибири.

С другой стороны, существует целый ряд рисков. Для северных и северо-восточных регионов основную угрозу представляет таяние многолетней мерзлоты, в то время как для южных регионов возрастают риски изменения влажностного режима, в том числе, усугубление засушливых условий при одновременном увеличении частоты и силы дождевых паводков¹.

Ежегодный ущерб от экстремальных климатических явлений, если включить в него потерю человеческих жизней, к 2030 году может составлять около 2–3% ВВП,

¹ Оценка макроэкономических последствий изменений климата на территории Российской Федерации на период до 2030 года и дальнейшую перспективу / под ред. В. М. Катцова и Б. Н. Порфирьева. РИФ «Д'АРТ». Росгидромет, 2011.

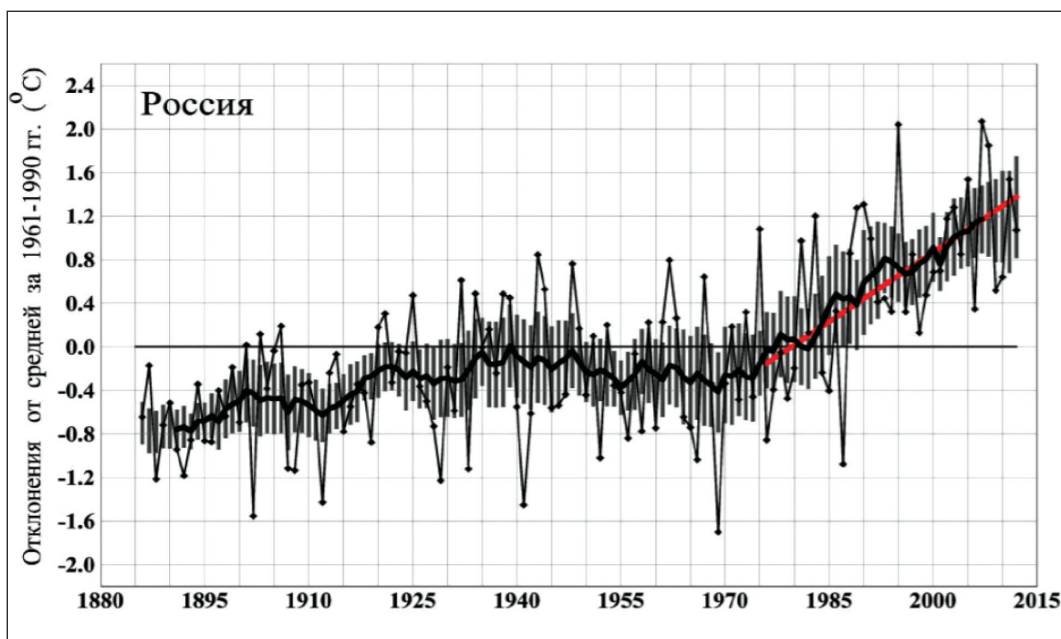


Рис. 22. Изменения аномалий среднегодовой температуры приземного воздуха на территории России в 1886–2012 гг. Источники: Росгидрометр

а в некоторых регионах — 5–6 % ВРП¹ (без учета смертности он составляет в разных регионах от 1,5 % до 3 %). Несмотря на тот факт, что граница сельскохозяйственных земель отодвигается на север, традиционно аграрные южные районы страны стали страдать от аномальной жары и засух, что ведет к существенным потерям урожайности. Население также страдает от высоких температур: волна тепла в европейской части России в 2010 году вызвала более 50 тыс. дополнительных смертей², а экономические потери от нее были оценены в 450 млрд рублей³. Таяние вечной мерзлоты ведет к дополнительным рискам для инфраструктуры, утечкам нефти и газа из трубопроводов, ростом издержек освоения арктических месторождений. Грунты в зоне мерзлоты в 2019–2020 годах выдерживают нагрузку на 17 % меньше по сравнению с 1970-ми годами, а в отдельных регионах — на 45 %⁴.

¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления» // Счетная палата РФ. 2020.

² Ревич Б. А. Волны жары, качество атмосферного воздуха и смертность населения европейской части России летом 2010 года: результаты предварительной оценки // Экология человека. 2011. № 7.

³ Порфирьев Б. Н. Экономическая оценка людских потерь в результате чрезвычайных ситуаций // Вопросы экономики. 2013. № 1.

⁴ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления» // Счетная палата РФ. 2020.

Наглядный пример того, чем опасно таяние вечной мерзлоты — экологическая катастрофа в России в 2020 году, связанная с крупномасштабным разливом нефтепродуктов в Норильске. Экономический ущерб экологической катастрофы, по оценкам Росприроднадзора, составил 147 млрд рублей¹. Масштабную опасность таяние вечной мерзлоты представляет для газопроводов и жилого фонда, требуя масштабных финансовых вложений для повышения их противоаварийной устойчивости².

Приложение 3. Основные цели и меры по проектам национального проекта «Экология»³

Наименование федерального проекта	Основная цель проекта
Чистая страна	К 2024 году ликвидировать в городах все несанкционированные свалки, выявленные до 1 января 2018 года. Устранить необходимо не менее 191 объекта. Кроме того, ликвидировать еще минимум 75 свалок, наносящих вред экологии. Их территорию — а это площадь не менее 3,7 тыс. га — рекультивировать
Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами	Увеличить к 2024 году долю утилизируемых твердых коммунальных отходов до 36 %, а направленных на обработку — до 60 %. Для этого ввести в эксплуатацию 31,7 млн тонн мощностей по обработке ТКО и 23,1 млн тонн мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО.
Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов опасности	Создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности
Чистый воздух	Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах
Чистая вода	Повышение качества питьевой воды для населения Российской Федерации
Оздоровление Волги	Улучшение экологического состояния реки Волги и обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги за счет сокращения к концу 2024 года в три раза доли загрязненных сточных вод, отводимых в реку Волгу, и реализации комплекса мер по восстановлению водных объектов низовьев Волги, в том числе дополнительному обводнению реки Ахтубы

¹ Росприроднадзор оценил ущерб экологии от аварии в Норильске в 148,2 млрд рублей // Интерфакс. 2020.

² Порфирьев Б. Н., Елисеев Д. О., Стрелецкий Д. А. Экономическая оценка последствий деградации вечной мерзлоты под влиянием изменений климата для устойчивости дорожной инфраструктуры в Российской Арктике // Вестник Российской академии наук. 2019. Т. 89. № 12.

³ Национальные проекты РФ (2019) Национальный проект «Экология», Будущее России.

Окончание табл.

Наименование федерального проекта	Основная цель проекта
Сохранение озера Байкал	Экологическое оздоровление озера Байкал за счет сокращения объемов сбросов загрязненных сточных вод в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории на 28,2% к концу 2024 года, а также сокращение общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал, на 448,9 га к концу 2024 года
Сохранение уникальных водных объектов	Сохранение к 2024 году не менее 98 уникальных водных объектов за счет восстановления и экологической реабилитации не менее 23,5 тыс. га водных объектов, расчистки участков русел рек — не менее 260 км, а также очистки от мусора берегов и прибрежной акватории озер и рек
Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма	Сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий
Сохранение лесов	Обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100% к 2024 году
Внедрение наилучших доступных технологий	Создать условия для внедрения системы регулирования для предприятий, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду. Модернизировать эти предприятия или создать новые мощности с более высокими показателями экологической и ресурсной эффективности

**ПОВОРОТ К ПРИРОДЕ:
НОВАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ
В УСЛОВИЯХ «ЗЕЛЕННОЙ» ТРАНСФОРМАЦИИ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И ПОЛИТИКИ**

Доклад по итогам серии ситуационных анализов

*Художник О. В. Мазурина
Компьютерная верстка С. А. Хромцева*

Подписано в печать 05.04..2021.
Формат 60×90 ¹/₁₆. Гарнитура «Newton».
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл.-печ. л. 12,5. Тираж 100 экз.
Заказ №

Издательство «Международные отношения»
123022, Москва, ул. 1905 года, д. 7, стр. 1
Тел.: 8 (495) 280-05-25; 8 (968) 420-33-35

www.inter-rel.ru, imobook.ru
e-mail: info@inter-rel.ru

Отпечатано с оригинал-макета
издательства «Международные отношения»