

ГЛАВА 7. ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ДУХОВНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Основной автор: *И.А. Макаров**,
преподаватель кафедры мировой экономики НИУ ВШЭ

Окружающая среда в российской общественной жизни

Тема окружающей среды находится на периферии внимания власти и общества. Такая ситуация объясняется прежде всего особенностями постсоветского развития страны.

До перестройки в Советском Союзе публичное обсуждение экологических проблем находилось практически под запретом либо жестко ограничивалось. Однако в конце 1980-х гг. это табу сняли едва ли не первым, общественный интерес к данной тематике подогрело обнародование информации об ущербе, причиненном природе советским режимом, а также страх в связи с аварией на Чернобыльской АЭС. Вскоре после распада СССР центр обсуждений постепенно переместился в социально-экономическую сферу, охрана окружающей среды все чаще стала восприниматься как препятствие для решения проблем экономического развития страны. В сознании сформировался ложный императив о том, что улучшение экологической обстановки является бременем для экономического роста. Благополучная окружающая среда, которая еще недавно воспринималась как неотъемлемый элемент построения свободной страны, превратилась во второстепенную задачу. С конца 1990-х гг. всякая активность государства в этой области стала угасать, чтобы не мешать восстановительному рывку после кризиса 1998 года. Природоохранные расходы по сей день рассматриваются не как вклад в развитие, а как один из видов социальных обязательств государства, необходимых лишь время от времени, а потому первыми подлежащих сокращению. Доля расходов на окружающую среду в общей сумме расходов федерального бюджета не превышает нескольких деся-

* Автор благодарит за идеи и замечания всех участников круглого стола «Окружающая среда как фактор экономического и морального развития России», состоявшегося в Москве 31 мая 2013 г. Особая благодарность Архангельскому А.Н. – ординарному профессору НИУ ВШЭ; Багину А.М. – научному руководителю Института экономики природопользования и экологической политики НИУ ВШЭ; Блокову И.П. – директору по кампаниям «Гринпис Россия»; Данилову-Данильяну В.И. – директору Института водных проблем РАН; Козельцеву М.Л. – главному научному сотруднику Института экономики природопользования и экологической политики НИУ ВШЭ; Кокорину А.О. – руководителю программы «Климат и энергетика» WWF Россия; Ларину В.Л. – директору Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН; Лукьянову Ф.А. – председателю Президиума СВОП; Любимову Л.Л. – заместителю научного руководителя НИУ ВШЭ; Марфенину Н.Н. – профессору кафедры зоологии беспозвоночных МГУ им. М.В. Ломоносова; Медведеву С.А. – заместителю декана факультета прикладной политологии НИУ ВШЭ; Николаеву И.А. – директору Департамента стратегического анализа ФБК; Пискуловой Н.А. – профессору кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей МГИМО; Порфирьеву Б.Н. – заместителю директора Института народнохозяйственного прогнозирования РАН; Рыжкову В.А. – сопредседателю политической партии «РПП-ПАРНАС»; Смирновой Е.В. – директору по развитию Экобюро «GREENS». Автор благодарит декана факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, почетного председателя Президиума Совета по внешней и оборонной политике Караганова С.А. за методологическую помощь и научную редактуру текста доклада. Автор также благодарит за помощь координатора рабочей группы по окружающей среде программы СВОП «Стратегия XXI» Макарову Е.А. В процессе подготовки работы автор опирался на факты, выводы и идеи, содержащиеся в Государственном докладе «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 г.», Государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, докладе WWF России и РИА Новости «Эколого-экономический индекс регионов РФ», статистическом сборнике Росстата «Охрана окружающей среды в России – 2012». Кроме того, ценные мысли автор почерпнул в научных работах А.В. Антиповой, Ю.В. Олейникова, Е.В. Пономаренко, А.В. Федорова, Л.Б. Шейнина.

тых долей процента и год от года снижается. Затраты на охрану окружающей среды, включая инвестиции в экологические инновации, составили на 2011 г. лишь 0,8% ВВП и эта величина сокращается с каждым годом.

Ложная дилемма «или благоприятная окружающая среда, или экономический рост» нашла отражение в идейном вырождении экологического движения. Разрозненные экологические организации разной направленности (от умеренных либералов до анархо-синдикалистов), существовавшие в России с конца 1980-х – начала 1990-х гг., оказались неспособными к консолидации и превращению в политическую силу. Сейчас консолидация отчасти произошла, но исключительно под флагом оппозиции политическому режиму. В результате деятельность экологических движений у населения ассоциируется преимущественно с громкими случаями конфронтации с властями (Химкинский лес, «дача Ткачева» и т.д.). Это чревато окончательной маргинализацией экологического движения. Ей также способствуют громкие природоохранные акции прокремлевских молодежных движений, вызывающие отторжение у экологов-оппозиционеров, и провластные экологические партийные проекты. Результат – позитивная экологическая повестка в политике отсутствует, выродившись в противостояние на экологическом поле.

Зеленое движение в Европе, зародившееся из леворадикальных протестов 1960-х гг., сегодня занимает положение, противоположное российскому, – оно достаточно быстро перешло от бунтарской деятельности к парламентской. В настоящее время зеленые партии представляют мощную политическую силу, за которой стоит преимущественно средний класс, буржуазия, понимающая, что движение в «зеленом» направлении способствует, а не препятствует экономическому развитию, а при этом создает комфортную среду обитания.

Восприятие окружающей среды как тормоза экономического роста и, как следствие, пассивность природоохранной политики привели к тому, что экологическая обстановка в России ухудшается. Катастрофический ущерб, нанесенный в советское время, частично смягчился в 1990-е гг., когда активная на первых порах государственная экологическая политика, а в большей мере – экономический спад и реструктуризация экономики, позволили существенно сократить практически все виды загрязнений. Однако начиная с 2000 г. деградация возобновилась с новой силой. Согласно докладу Всемирного экономического форума, экологическая обстановка в России в 2000–2010 гг. ухудшилась больше, чем в любой из 132 стран, рассмотренных в исследовании. Причинами является не только экономический рост, но и критическое устаревание оборудования.

Уровень большинства видов загрязнений в России очень высок. Так, качество питьевой воды считается неудовлетворительным в большинстве густонаселенных районов страны. Главные реки европейской части России – Волга, Дон, Кубань, Северная Двина и другие – относятся к категории «загрязненных», а ряд их притоков – к «очень загрязненным». Около 40% поверхностных и 17% грунтовых источников питьевой воды не отвечает санитарным нормам. Объем сброса в водоемы загрязненных сточных вод стабилизировался, а в последние годы начал даже сокращаться, однако огромный объем накопленных загрязнений не позволяет существенно улучшить ситуацию.

Недопустимо высок уровень загрязнения атмосферы. По данным 2011 г. в 119 городах (58% всех городов) степень загрязнения воздуха оценивается как «очень высокая»

или «высокая». В 204 городах с суммарным населением 67,1 млн. человек среднее содержание какого-либо загрязняющего вещества превышает предельно допустимую концентрацию. Особенность России – и высокий уровень загрязнений воздуха опасными поллютантами, в том числе тяжелыми металлами (хотя по некоторым из них, например, по свинцу за последнее десятилетие достигнуты значительные успехи), а также радиационного загрязнения.

В области сокращения выбросов парниковых газов Россия перевыполнила (преимущественно за счет экономического спада 1990-х гг.) международные обязательства, принятые в рамках Киотского протокола, сократив выбросы на 34% по сравнению с уровнем 1990 года. Начиная с 2002 г. в России возобновился рост выбросов парниковых газов, и с тех пор объем эмиссии вырос на 3,5%. Без введения специальных мер он будет расти и дальше, способствуя усугублению климатических изменений, для России преимущественно негативных, и ухудшая российские позиции на соответствующих международных переговорах.

Общая площадь лесов остается стабильной – они покрывают 46,6% территории страны. Однако снижается качество российского лесного фонда. Ухудшается его видовая и возрастная структура: хвойные леса замещаются лиственными, растет доля спелых и перестойных насаждений (43,8% площади лесов, 50% для хвойных пород). Происходит захламление лесов, ухудшается их санитарное состояние.

Все острее проблема утилизации твердых бытовых отходов (ТБО). Ежегодно в России образуется 35–40 млн. тонн ТБО, лишь 4–5% из них перерабатываются (по всей стране – только 243 комплекса по переработке и 53 – по сортировке ТБО, и всего 10 мусоросжигательных заводов), остальное размещается на санкционированных и несанкционированных свалках. Для сравнения, в странах Западной Европы перерабатывается до 80% ТБО. В крупных городах емкость мусорных полигонов близка к исчерпанию, а в Москве свободных площадей уже фактически нет, и отходы приходится вывозить в соседние области.

Более половины территории России практически не затронуто деятельностью человека, еще примерно 20% затронуто минимально. Однако 15% страны крайне загрязнено, и на них-то проживает основная часть населения. Несколько городов (Норильск, Дзержинск, Рудная Пристань и др.) входят в число наиболее загрязненных населенных пунктов мира. Россия остается одной из немногих ведущих стран, где экологические проблемы обостряются. Такая тенденция неизбежно продолжится и в будущем, особенно в крупных городах – в связи с ростом доходов и потребления с одной стороны и ограниченной емкостью экосистемы – с другой. А особенно – в связи с отсутствием стратегического управления в данной сфере.

Проблемы окружающей среды тесно связаны с понятием «экологическая безопасность», закрепленным, в том числе, и в Конституции Российской Федерации. Экологическая безопасность России в должной мере не обеспечивается, что ведет не только к снижению комфортности среды обитания, но и к огромным человеческим и экономическим потерям. Одно лишь загрязнение воздуха в России является причиной до 8% всех смертей, а средний гражданин теряет из-за него как минимум год жизни. Если добавить смертность от загрязнения воды и высокого радиационного фона, то получится не менее 10% всех смертей и несколько лет жизни для каждого россиянина. Что касается

экономического ущерба от ухудшения экологической обстановки, то, по оценкам Минприроды, он составляет 4–6% ВВП, то есть превышает ежегодный прирост ВВП.

Нерациональное природопользование – одна из важнейших причин природных катаклизмов. Так, старение и захламливание лесов – предпосылка возникновения ставших ежегодными лесных пожаров, а осушение болот и сведение лесов способствуют росту интенсивности наводнений. Другой фактор, способствующий частоте и интенсивности природных бедствий (особенно волн жары и лесных пожаров) – изменения климата. 2012 г. стал рекордным по количеству опасных гидрометеорологических явлений – 469. Это примерно в 2,5 раза больше, чем 15 лет назад. Некоторые из стихийных бедствий ведут к значительным потерям: так, аномальная жара и лесные пожары в европейской части России в 2010 г. привели к 56 тыс. дополнительных смертей и ущербу для экономики в объеме от 210 до 450 млрд. рублей. Другие испытывают на прочность муниципальные и региональные власти и становятся источником социальной напряженности (наводнение в Краснодарском крае в 2012 г.).

«Зеленый поворот»: природа как фактор консолидации элит и общества

Природа не является сейчас значимым фактором российской общественной жизни. Это противостоит естественности, ведь Россия обладает самой богатой в мире природой, что наложило огромный отпечаток на особенности отечественной культуры, испокон веку составляло важную часть российской идентичности. Наконец, и сегодня природный капитал продолжает служить основой национального богатства страны.

На протяжении всей истории России фактор огромных пространств и разнообразия природных условий во многом обуславливал политические, экономические, культурные процессы. В досоветский период он сыграл важную роль в развитии таких черт российской ментальности, как преданность родной земле и семейному очагу, коллективизм, державность. В эпоху советской индустриализации преобладающим в массовом сознании был мотив покорения природы («Мы не можем ждать милостей от природы, взять их у нее — наша задача»). Это привело к огромному экологическому ущербу, но заложило основы осознания мощи страны и пониманию необходимости ее защиты, было действенным двигателем научно-технического прогресса. Со временем на фоне общественного противодействия мегапроектам (в первую очередь, повороту сибирских рек) эта установка поменялась на более гармоничный императив использования человеком природных богатств в сочетании с заботой об окружающей среде. Новым типажом национального героя стали персонажи, защищающие природу от браконьеров, и спасатели, противостоящие природным катаклизмам. В том числе на этой основе сформировалось понимание важности дружбы народов и уважение к науке как к единственной силе, способной постичь всю сложность природных процессов. Таким образом, ценности, двигавшие вперед историю и определявшие величие страны на разных этапах ее развития, формировались в тесной взаимосвязи с природным контекстом. Сейчас взаимосвязь исчезла, что является одной из причин возникшего ценностного вакуума.

Противоестественное игнорирование природного фактора участниками российского общественно-политического дискурса не может продолжаться бесконечно. Возрастающие роли окружающей среды в политической и экономической жизни страны неизбежно. Этому будут способствовать обострение экологических проблем, особенно в крупных городах; рост доходов населения и, как следствие, доли среднего класса, предъявляющего спрос на качественную окружающую среду; выход экологической проблематики на первый план в международной повестке дня.

Вероятны два сценария. Ухудшение состояния окружающей среды может стать точкой конфронтации власти и общества. Маргинализация и радикализация экологического движения крайне нежелательны – опыт борьбы за Химкинский лес или Хопер показывает, насколько взрывоопасны экологические противоречия. Еще более наглядной иллюстрацией служат беспорядки в Турции, начавшиеся из-за вырубке деревьев в парке Гези. Однако экологическая повестка способна быть и мощным фактором консолидации власти и общества, инструментом духовного развития человека и гражданина, сред-

ством воспитания патриотизма. Все предпосылки налицо, ведь в улучшении экологической обстановки заинтересованы практически все группы интересов.

Даже на фоне очевидного преобладания экономических проблем среди приоритетов населения, 73% российских граждан встревожены состоянием окружающей среды в своем населенном пункте, и эта доля будет расти. Деятельность по защите окружающей среды – одно из основных направлений общественной активности во всем мире. В России в экологических неправительственных организациях пока состоит не более 1% всех граждан, что намного ниже аналогичного показателя западных стран. Это объясняется, с одной стороны, слабым уровнем вовлеченности россиян в гражданские инициативы, а с другой – тем, что в отличие от Запада почти для половины россиян постоянным каналом, по которому осуществляется взаимодействие с природой, является наличие загородной собственности (дачи). Тем не менее свыше половины россиян поддерживает деятельность экологических неправительственных организаций.

Конечно, природоохранная повестка не всегда приятна той части новой денежной аристократии, которая постепенно приватизирует заповедные земельные участки и акватории. Однако эта же группа людей, как правило, выступает против любых позитивных изменений, и через ее интересы придется переступить, тем более что среди другой части политической элиты наблюдается постепенное восстановление интереса к окружающей среде. Сделан ряд значимых технократических шагов: принята государственная программа «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы», подписан важный закон «Об экологической экспертизе», начались дискуссии об Экологическом кодексе. К экологической тематике все чаще обращаются первые лица страны.

Экологическая повестка интересна и либералам, и консерваторам. Для первых она является естественным признаком «цивилизованной» жизни западного образца, для вторых – возвращением к традиционной культурной традиции, рожденной в русской деревенской общине, а в советское время воссозданной писателями-«деревенщиками» 1960-х – 1980-х годов.

Природоохранная тематика может стать одной из точек соприкосновения власти, гражданского общества и всего населения (как новой интеллигенции, так и рабочего класса). Чтобы использовать этот консолидирующий потенциал, необходимо вернуть ее в центр общественно-политической жизни через постепенную, но решительную трансформацию государственной политики по всем основным направлениям от образования до экономики. Нужен «зеленый поворот», основанный на осознании приоритетности мер, связанных с окружающей средой. Поворот от общества, игнорирующего данный фактор, к обществу, где он поставлен в центр общественно-политической жизни. «Зеленый поворот» не сводится к увеличению государственных расходов на охрану окружающей среды. Во-первых, оно, хотя и необходимо (в 2012 г. на охрану окружающей среды направлены недопустимо малые 0,19% расходов консолидированного бюджета), но неспособно само по себе повысить значимость экологической тематики в общественной жизни. Во-вторых, многое можно сделать даже без существенного увеличения бюджетных расходов, лишь за счет институциональных мер, точечных регуляторных сигналов и смены акцентов в других сферах – образовательной, экономической, внешней и др. Наконец, «зеленый поворот» не ограничивается охраной окружающей среды, хотя без нее он не случится. Умест-

нее говорить об использовании возможностей, которые природа дает для экономического и духовного развития России и которые пока преимущественно игнорируются.

Не может «зеленый поворот» ограничиваться и лишь технократическими шагами: подготовкой и реализацией госпрограмм, принятием законов, созданием новых министерств и ведомств. Такие шаги необходимы и в целом очевидны, некоторые уже начинают реализовываться. Но гораздо важнее системные меры, направленные на изменение характера взаимодействий в системе «человек – природа». *«Зеленый поворот» не может осуществляться сверху – в таком случае он неизбежно потерпит неудачу. Ключевым субъектом должно стать не государство, а население, а основными каналами – местное самоуправление, деятельность малого и среднего бизнеса и самодеятельных (неправительственных) организаций граждан. В то же время изначальный импульс, кроме государства, задать некому.* Системные меры на это и нацелены: их целью является создание «зеленой среды», в которой у населения будет формироваться запрос на благоприятную окружающую среду, и оно само (через общественную активность и потребительское поведение) станет двигателем экологических улучшений. А богатая природа, в свою очередь, станет фактором развития человека и общества.

Окружающая среда для развития человека: «зеленый поворот» в образовании

«Зеленый поворот» невозможен без знаний о природе. Главным их источником является школа. Однако сейчас она не обеспечивает их в должной мере. Российская школа оторвана от природы. Школьное образование абстрактно и умозрительно: ученики не ассоциируют изучаемые объекты с реальными явлениями живой природы. Российские школьники могут классифицировать тот или иной живой организм по отрядам, типам, классам и т.д., но при этом, выйдя в школьный двор, не могут отличить синицу от снегиря, а ясень от ольхи. Они ничего не знают о родной природе, а то, что не знаешь, невозможно полюбить.

«Зеленый поворот» в образовании предполагает преодоление разрыва между родной природой и школьными знаниями, претворение в жизнь принципа, сформулированного Л. Агассисом: «Изучаем природу, а не книги». Он реализуется повсеместно в ведущих странах Запада и Востока: окружающий школу природный ландшафт активно вовлечен в образовательный процесс. Высоко оценивали роль природы в формировании личности и классики русской педагогики. Так, К.Д. Ушинский писал, что «день, проведенный ребенком посреди рощ и полей, когда его головою овладевает упоительный туман, в теплой влаге которого раскрывается все его молодое сердце для того, чтобы беззаботно и бессознательно впитывать в себя мысли и зародыши мыслей, потоком льющиеся из природы... такой день стоит многих недель, проведенных на учебной скамье». Уроки на природе, походы и экспедиции были неотъемлемой чертой советской школы, однако из современной практики образования выпали. Неспособно восполнить пробелы и внешкольное экологическое образование, традиции которого, а особенно материально-техническая база почти разрушены.

Опорными для «зеленого поворота» в образовании должны стать школьные курсы биологии и географии, а также изучаемый в младшей школе курс природоведения. Обучение следует вывести за стены школьных кабинетов и переориентировать с трансляции специальных теоретических знаний на изучение природы родного края. Это неотъемлемое условие воспитания патриотизма, чувства хозяина родной земли.

Идею обучения природе «вживую» разделяют и учителя, однако их инициатива ограничена бюрократическими барьерами: любой выход за пределы школьной территории требует выполнения множества формальностей, значительных временных и организационных затрат (особенно в крупных городах). Обучение на природе должно стать не добровольной инициативой учителей, а обязанностью школ и муниципальных органов управления образованием. При создании соответствующей организационной структуры экскурсии и походы обязаны занять в учебных планах столь же важное место, как и теоретические занятия.

Конечно, переориентация школы на изучение родного края нуждается в методической поддержке, не обойтись без переподготовки учительских кадров. Школы забиты безнадежно устаревшими советскими материалами по краеведению. Необходимо обновление баз данных за счет публикации атласов и учебников (в том числе электронных) по при-

роде того или иного региона, подготовки учебных фильмов и компьютерных программ, производства школьных гербариев, наборов горных пород и минералов, почвенных наборов и т.д. Одновременно требуются регулярные курсы повышения квалификации для учителей биологии, географии и истории, развитие у них навыков решения творческих задач, не всегда ограничивающихся рамками учебников.

Усилия по изучению природы в школьном образовании следует гармонично дополнить созданием возможностей изучения природы родного края в рамках внеклассной и внешкольной работы. Краеведческие или географические кружки – положительный опыт советской системы образования, который необходимо заимствовать. Другим направлением может стать возрождение внешкольных станций юннатов. Важно налаживание сотрудничества школ и самодеятельных экологических организаций, посредством которого можно вовлекать школьников в природоохранные мероприятия: сбор макулатуры и пластика, посадка деревьев и т.д.

Выход образовательного процесса из школьных кабинетов имеет не только образовательный и воспитательный, но и оздоровительный потенциал. Детскому организму, зажатому в четырех стенах и живущему между учебниками и компьютером, тяжело справляться с нагрузкой, которая наваливается на него в школе. Неблагоприятная экологическая обстановка в городах – дополнительный фактор риска. Образование на природе становится не только альтернативным инструментом получения знаний, но и средством разгрузки детского организма от однообразных школьных занятий. «Врач лечит, природа излечивает»: регулярное нахождение детей в благоприятной экологической обстановке необходимо для того, чтобы по итогам выпуска из школы общество получало здоровое поколение.

Переориентация школы на изучение природы родного края будет способствовать реализации одной из ведущих функций школы – формированию экологически ответственной личности. Это понятие выходит далеко за пределы воспитания бережного отношения к природе. Речь идет об ответственности за все, что вокруг, – не только природа, но и семья, другие люди, родной край. Это развитие патриотизма и чувства хозяина своего дома, города, страны, а в конечном счете своей судьбы. Именно через экологическую ответственность возможно воспитание не свойственного пока россиянам бережного отношения к собственному здоровью и к результатам собственного труда и труда других (см. также главы об образовании и о сбережении человека)

Природа как символ России: «зеленый поворот» в государственной символике

В России наблюдается острый дефицит того, чем население может гордиться. Российская природа наряду с российской историей и культурой – в этом коротком списке. Между тем, природу россияне знают даже существенно хуже, чем историю и культуру. Причина и в упомянутой абстрактности школьного естественнонаучного образования, и в игнорировании значимости природы государством. В результате даже образованные россияне смогут, пожалуй, назвать больше американских природных достопримечательностей, чем российских. Природный элемент национальной идентичности в России практически отсутствует, что удивительно для страны с крупнейшими в мире природными богатствами. Конечно, на исправление ситуации надо направить преимущественно школьное образование, однако его возможности небезграничны. *Государство способно влиять на формирование национальной идентичности, и одной из возможностей является государственная символика. В ее отношении, как и в других сферах деятельности государства, необходим «зеленый поворот».*

Россия – одна из немногих ведущих стран, где отсутствуют природные символы, как абстрактные (клен в Канаде или кенгуру в Австралии), так и конкретные (реально существующие природные достопримечательности – Ниагарский водопад в США или гора Фудзияма в Японии). Двуглавый орел на российском гербе имеет исключительно геральдическое значение и никакой связи с российской природой не имеет.

В новейшей истории России существовала лишь одна попытка создания «живого» символа – широкое использование образа русского медведя в середине 2000-х годов. Однако образ быстро присвоила себе конкретная политическая сила (партия «Единая Россия»), что в определенной степени способствовало ее успеху, однако загубило возможности превращения медведя в общенациональный символ.

Единственным образом, который способен выполнять эту роль, является русская береза. Она проходит через всю российскую историю и культуру, но сейчас фактически пропала из общественного дискурса. Необходимо законодательное закрепление русской березы в качестве одного из национальных символов. Официальный статус не только подчеркнет значимость образа для страны, но и имеет большое значение для его защиты от использования в качестве эмблемы организаций, партий, спортивных событий и т.д. Символ березы может в дальнейшем распространяться и посредством государства, и через негосударственные каналы. В качестве национального символа его будут тиражировать в виде сувенирной продукции (в том числе традиционной – березового сока, изделий из бересты), представлять иностранцам. Последнее особенно важно, в том числе и потому, что восприятие России иностранцами, как показывает практика, удивительно прочно отпечатывается в восприятии самих себя россиянами. В перспективе целесообразной может быть и государственная поддержка связанных с березой праздничных культов, например, в контексте православного Дня Святой Троицы.

Другим направлением государственной политики может быть использование символического потенциала особо охраняемых территорий. Для этого необходим пересмотр и особенно перегруппировка их перечня, который заметно устарел. В частности, предлагается ликвидация категории «памятники природы федерального значения» (их перечень сейчас состоит лишь из 39 наименований, более половины сосредоточено в двух субъектах федерации) с переводом данных объектов в категории «национальные парки» и «природные парки».

Вместо данной категории предлагается среди особо охраняемых природных территорий России выделить группу объектов, которым будет придан статус Национальных памятников природы. В него должны войти 10 уникальных природных и природно-культурных объектов, расположенных в разных частях страны, за основу можно взять перечень российских природных объектов, внесенных в список Всемирного наследия ЮНЕСКО.

Перечень достопримечательностей,
которым следует присвоить статус национальных памятников природы России

Достопримечательность	Регион	Федеральный округ
Озеро Байкал	Республика Бурятия, Иркутская область	Сибирский
Долина гейзеров	Камчатский край	Дальневосточный
Золотые Алтайские горы	Республика Алтай	Сибирский
Гора Эльбрус	Республика Кабардино-Балкария, Республика Карачаево-Черкессия	Северо-Кавказский
Куршская коса	Калининградская область	Северо-Западный
Остров Врангеля	Чукотский автономный округ	Дальневосточный
Плато Путорана	Красноярский край	Сибирский
Ленские столпы	Республика Саха	Дальневосточный
Озера Карелии (Ладожское, Онежское, Выгозеро и др.)	Республика Карелия	Северо-Западный
Девственные леса Коми	Республика Коми	Северо-Западный

Статус Национального памятника природы России подразумевает государственную опеку, которая включает в себя охрану объектов, их продвижение в СМИ как природных символов России, а также организацию доступного для населения массового туризма. Он, конечно, должен быть организован так, чтобы не нанести вред самим объектам, в первую очередь, их животному и растительному миру. Возможным вариантом может стать открытие для публики лишь небольших участков достопримечательностей, согласованных с профессиональными экологами. Конечная цель введения категории Национальных памятников природы состоит в посещении этих объектов максимальным количеством людей и формировании у граждан устойчивого восприятия их как элементов национального достояния. Помимо всего прочего, массовый туризм мог бы стать дополнительным стимулом для развития экономики соответствующих регионов.

Необходима и трансформация сети национальных парков. Во-первых, их число может быть увеличено (за счет национальных заповедников и природных парков) – в настоящее время таковых в России всего 43. Во-вторых, требуется их популяризация и обо-

рудование для массового организованного туризма. Весьма поучителен опыт США, где национальные парки являются точками притяжения туристов, излюбленными местами отдыха жителей прилегающих городов, районами кино-, фотосъемок, работ художников и т.д. Модернизация сети национальных парков укрепит связь с природой жителей регионов, где отсутствуют Национальные памятники природы, а также позволит разгрузить последние от чрезмерного наплыва туристов.

Обустройство природных достопримечательностей и развитие туризма способствуют не только восстановлению разрушенной связи между человеком и природой, но и сохранению самой природы. При организованном туризме, в отличие от стихийного, ущерб экосистемам остается под контролем, возрастают возможности для финансирования их восстановления, повышается прозрачность управления охраняемыми территориями.

«Зеленый поворот» в развитии среды обитания

Россияне будут ценить окружающую среду только тогда, когда сами начнут участвовать в ее защите. Сейчас такие возможности минимальны и ограничиваются преимущественно разовыми акциями (субботники, День земли и т.д.) и ресурсосбережением в быту. Такая фрагментация существенно снижает эффективность природоохранной деятельности, не дает людям возможности ощутить, что они участвуют в общем деле. Необустроенность общественных пространств (подъездов, дворов, парков, улиц) порождает ощущение бессилия и настроение «если все мусорят, почему я не должен».

Важнейшей задачей является обустройство общественных пространств и создание такой среды обитания, в которой стремление граждан к благоприятной окружающей среде могло бы находить отражение в их результативной деятельности. *Ключевое условие – передача полномочий (вместе с финансированием) по обустройству среды обитания на муниципальный уровень, способный максимально полно отражать интересы граждан (см. также главу о развитии регионов).* Государство может разделить ряд полномочий с самодеятельными организациями, малым и средним бизнесом. Участие граждан в обустройстве территорий возможно по множеству направлений – от проведения субботников до создания добровольной экологической полиции. Есть смысл подумать и о создании экологической альтернативной военной службы.

Необходимо финансовое стимулирование природоохранной деятельности на местах. Сбор макулатуры и пластика, отдельный сбор отходов, организация посадки деревьев – эти и подобные меры, даже не будучи всегда экономически оправданными (в то же время и больших затрат они, как правило, не требуют), выполняют важную ценностную функцию по вовлечению граждан в деятельность по охране окружающей среды, а потому должны быть реализованы максимально широко. Роль государства – активная, но опосредованная: поддержка инициатив граждан и бизнеса посредством налоговых льгот для компаний и софинансирования проектов самодеятельных организаций граждан, реализующих «зеленые» инициативы.

Более активную роль государство должно играть в развитии в России велосипедного транспорта, особенно в столицах и средних городах южной части страны. Значение многогранно: оно не только сокращает выбросы загрязняющих веществ автомобильным транспортом, но и разгружает города от пробок, а также позитивно сказывается на здоровье граждан и способствует развитию культуры передвижения на дорогах. Не менее важно оборудование для организованного туризма природных рекреационных объектов локального значения – прудов, опушек леса и т.д.

То, насколько такие меры действенны, можно увидеть на примере Москвы, где начавшееся, хотя пока очень фрагментарное, обустройство городских пространств (в том числе под «зелеными» лозунгами) на глазах делает город более приятным для проживания, а москвичей – более вовлеченными в городскую жизнь.

«Зеленые» решения при строительстве новых жилых кварталов и транспортной инфраструктуры («встраивание их в ландшафт»), «зеленая» архитектура, локальное применение технологий возобновляемой энергетики, «пропаганда зеленым цветом» имеют широкий потенциал коммерческого применения (что вновь доказывает пример Москвы). Однако он может быть реализован лишь при активном содействии государства, по крайней мере, на первых порах. Формы содействия различны. Это, например, первоочередное или льготное предоставление земель, находящихся в государственной собственности, застройщикам, которые занимаются «зеленым» строительством. Льготные условия аренды недвижимости производителям и распространителям «зеленых» товаров. Расширение «зеленой» социальной наружной и телерекламы; государственный заказ на фильмы и телепередачи о природе и т.д.

Важную роль в построении «зеленой» среды обитания может сыграть личный пример первых лиц страны и уважаемых представителей политической элиты. Их участие в природоохранных инициативах – фактор, многократно повышающий результативность мероприятий за счет подтверждения того, что «государству не все равно», а дело обустройства территории действительно общее.

Конечная цель – создание «зеленой моды» и «зеленой среды», условий, при которых граждане сами выступают двигателем экологических улучшений на локальном уровне, а также займутся гражданским контролем загрязнения как явления, разрушающего плоды их усилий по обеспечению более комфортного проживания. Решение задач будет способствовать не только сохранению окружающей среды, но и улучшению здоровья населения, подъему гражданского общества, развитию местного самоуправления, воспитанию в людях чувства хозяина своей земли и гражданина своей страны, может стать точкой сплочения общества и власти.

Модернизация экологического регулирования

Современная система экологического регулирования не отвечает масштабным задачам, заключенным в идее «зеленого поворота». Экологическое регулирование в России основано на архаичных административных инструментах (стандартах и штрафах), бизнес продолжает воспринимать заботу об окружающей среде как бремя, а не как конкурентное преимущество. Принцип наилучших доступных технологий, который планируется внедрять в ближайшие годы – механизм, безусловно, более совершенный, но относящийся к той же серии. *Необходим перенос акцента на применение рыночных инструментов природоохранной политики (систем торговли квотами, налогов на выбросы, субсидий на сокращение выбросов).* Из всех стран «Большой двадцатки» Россия наряду с Саудовской Аравией остается единственной, где они пока даже не разрабатываются. Экологическое регулирование, опирающееся на рыночные инструменты, на первых порах может быть даже мягким – главное здесь не установить для компаний дополнительный барьер, а ввести принцип платности любого воздействия на окружающую среду, дав бизнесу соответствующий сигнал. Переход от штрафов к системе экономических стимулов позволит переориентировать компании с «вынужденных» компенсирующих природоохранных технологий («на конце трубы») на предупреждающие, встроенные в производственный процесс. Это будет содействовать росту технологичности и в конечном итоге – конкурентоспособности выпускаемой продукции.

В этих же целях необходима скорейшая подготовка к внедрению национальной системы торговли квотами на выбросы парниковых газов. Такие системы уже введены или в ближайшее время будут введены в большинстве ведущих стран, в том числе и во всех, кроме России, государствах БРИКС. Усугубляющееся с каждым годом опоздание России в этом вопросе приведет к потере конкурентных позиций российских компаний, а возможно и к торговым санкциям. На начальном этапе, который следует запускать немедленно, необходимо введение обязательной отчетности компаний о выбросах. Уже с 2016 г. возможен запуск пилотной фазы длительностью 2–3 года, в рамках которой система торговли квотами может иметь добровольный характер и высокий «потолок» выбросов (то есть быть минимально обременительной для предприятий). В дальнейшем система должна расширяться, а требования к компаниям – ужесточаться. Чтобы ограничить волатильность цен на углеродные квоты, целесообразно установить нижний и верхний предел цен. Это позволит избежать ошибок, допущенных создателями Европейской системы торговли квотами на выбросы парниковых газов, где экономический спад, произошедший в период финансового кризиса, обрушил цены на квоты и поставил систему на грань выживания.

Для более эффективной реализации экологического регулирования должна быть пересмотрена его организационная структура. В настоящее время Министерство природных ресурсов и экологии выполняет два блока функций, которые условно можно обозначить как «природопользовательский» и «природоохранный». Эти два блока не могут не вступать между собой в противоречие, а потому их объединение в рамках одного ведомства в мире почти нигде не практикуется. Не было такой практики и в СССР, где в каждой республике и на уровне всего Союза создавались независимые органы, специализирующиеся на охране окружающей среды – Государственные комитеты по охране природы.

Особенно странно такая организационная структура выглядит в России, где экономическое развитие в огромной степени зависит от добычи полезных ископаемых, а потому главной функцией министерства является обеспечение бесперебойного снабжения национального хозяйства различными видами сырья. Росприроднадзору, находящемуся в ведении министерства, априори отводится второстепенная роль.

Такой же конфликт интересов «природопользователей» и «природоохранителей» наблюдается и в Росрыболовстве (в ведении которого находится Рыбнадзор) и в Рослесхозе (где существует Управление охраны и защиты лесов). *Целесообразно отделение всех природоохранных служб от соответствующих ведомств и интеграция их в единое ведомство, имеющее статус федерального агентства или министерства. Ему же следует передать и часть полномочий Ростехнадзора, касающуюся наблюдения за вредными технологическими выбросами.* Только когда природоохранное ведомство получит реальную возможность контролировать все виды загрязнений, оно будет способно разрабатывать полноценные рыночные инструменты экологического регулирования, а также координировать деятельность надзорных служб, которые часто дублируют функции друг друга.

В то же время, часть функций, ныне принадлежащих Росприроднадзору, у нового ведомства следует забрать. К таковым относится, например, контроль за особо охраняемыми природными территориями, включая направляющиеся туда туристические потоки. Эту функцию лучше выполнит Федеральное агентство по туризму, в котором надо выделить особое управление, курирующее туристические потоки к Национальным памятникам природы России и национальным паркам.

Другим важным направлением модернизации организационной системы экологического регулирования является ее децентрализация. Экологические проблемы должны решаться там, где возникают, а именно на муниципальном и региональном уровне. Однако в связи с тем, что загрязнения нередко сопровождаются внешними эффектами, выходящими за границы регионов, также требуется и федеральная компонента. В связи с этим предлагается разделить полномочия между федеральным, региональным и местным уровнем власти по следующей схеме. В ведении федеральных органов власти остаются обязанности по установлению стандартов качества окружающей среды (в т.ч. предельно допустимых концентраций вредных веществ) и полномочия по введению федеральных инструментов регулирования (федеральных систем торговли квотами на выбросы, минимальных ставок налогов на выбросы, налоговых льгот и субсидий на сокращение выбросов и т.д.). В то же время более широкие полномочия по экологическому регулированию следует передать регионам и муниципалитетам. К таким полномочиям относится и право вводить собственные рыночные инструменты регулирования окружающей среды – региональные и местные налоги, налоговые льготы, субсидии, региональные и муниципальные системы торговли квотами на выбросы и т.д. Децентрализация позволит приспособить системы экологического регулирования к условиям конкретных регионов с учетом степени загрязнения окружающей среды и дефицитности тех или иных возобновляемых природных ресурсов. Одновременно это даст наиболее экологически ориентированным регионам и муниципалитетам возможность двигаться впереди всей страны, получая выгоды от «зеленого» имиджа, а затем транслируя успешные практики регулирования на другие территории. Такая схема апробирована во многих странах – от США и Австралии

до Китая и Бразилии. Загоняя экологическое регулирование в общенациональные рамки, Россия лишает наиболее экологически ориентированные регионы мощного конкурентного преимущества, а наиболее грязные регионы – возможности существенно повысить качество окружающей среды.

Предлагаемая модернизация экологического регулирования требует создания комплексного экологического законодательства, которое должно прийти на смену существующему секторальному и пообъектному (например, отдельный закон посвящен озеру Байкал). Центром комплексного природоохранного законодательства должен стать Экологический кодекс. Его значение не только в структуризации действующего законодательства, но и в важном символическом эффекте. Именно Экологический кодекс должен быть документом, который законодательно зафиксировывает «зеленый поворот» и обозначит, что политика, связанная с окружающей средой, является действительным приоритетом государства, а упомянутая в Конституции России обязанность по обеспечению экологической безопасности – не пустые слова.

«Зеленый» экономический рост

«Зеленая» экономика – важнейшая составляющая мирового хозяйства, объединяющая отрасли, развитие которых снижает риски деградации окружающей среды. Ее объемы на 2010 г. достигли 2,7% ВВП (при более широкой трактовке термина – до 6% мирового ВВП) и постоянно растут. В целом ряде стран «зеленый» экономический рост, основанный на снижении антропогенного воздействия на окружающую среду, стал ключевым элементом национальных стратегий экономического развития. Среди таких стран – США и Китай. Россия пока безнадежно отстает не только от развитых, но и от ведущих развивающихся стран, хотя необходимость «зеленого» роста постоянно упоминается ведущими российскими экспертами (в том числе, в рамках Стратегии 2020). Движение России вне русла мировых тенденций ведет лишь к упущению колоссальных экономических возможностей, возникающих в связи с открытием динамично растущей рыночной ниши. В будущем российская продукция просто не сможет быть конкурентоспособной, пока не будет удовлетворять современным экологическим стандартам.

Возможности для запуска «зеленого» роста в России огромны. Только в отличие от стран Запада связаны они не с возобновляемыми источниками энергии (хотя их локальное внедрение возможно и необходимо), а с ресурсосбережением. Энергоемкость российского ВВП в 1,3 раза превышает энергоемкость ВВП Китая, в 1,5 – США и в 3 раза – Германии. Водоемкость ВВП России в несколько раз выше, чем в Западной Европе, хотя и ниже, чем в странах Азии и Латинской Америки (правда, во многих из них широко используется крайне водозатратное орошаемое земледелие). Углеродоемкость ВВП в России на 8% выше, чем в Китае, в 2,1 раза превышает США и в 3,3 – Германии. В перечисленных странах потребление ресурсов на единицу ВВП устойчиво снижается и лишь в России остается неизменным.

Ресурсосбережение и основанный на нем «зеленый» экономический рост – ключевое направление модернизации, которое, будучи реализовано, значительно повысит конкурентоспособность производимой продукции. В ресурсосбережении Россия обладает преимуществами «низкого старта», и хотя она существенно отстает от большинства ведущих государств мира, имеет гораздо больший потенциал снижения ресурсоемкости, и соответственно – значительные возможности для интенсивного догоняющего развития. Однако для этого поддержка ресурсосбережения, как и экологическое регулирование, должна быть интегрирована в государственную внутриэкономическую, промышленную, фискальную и таможенную политики. Необходимо построение системы стимулов (в том числе фискальных), поощряющих предприятия сберегать природные ресурсы. При этом необходимо решительно преодолевать лобби крупного бизнеса, склоняющее государство к поддержке ресурсоемких предприятий советского типа и постоянному откладыванию введения более жестких регуляторных механизмов.

Нужны выявление и государственная поддержка технологий и инициатив, связанных с «двойной выгодой» (позволяющих одновременно решать экономические и социальные проблемы и способствовать повышению качества окружающей среды). Очевидная двойная выгода характерна для программ по энерго- и водосбережению, развитию лесного хозяйства, локальному внедрению технологий возобновляемой энергетики, «зеленому» строительству и т.д.

Предлагаемый «зеленый» поворот хорошо сочетается с новыми освоением Сибири и Дальнего Востока (см. главу по развитию регионов). В настоящее время экосистемные услуги там либо разрушаются (посредством хищнической эксплуатации лесных, земельных, животных и рыбных ресурсов), либо игнорируются, но никак не развиваются и не способствуют экономическому развитию. Использование водных ресурсов для производства водоемкой продукции на экспорт в прилегающие вододефицитные страны, сельскохозяйственное освоение земель, возвращение вырубки лесов в правовые рамки и переход к устойчивому лесопользованию, туристическое освоение территорий. Все это сопряжено с «двойной выгодой»: позволяет избежать «ползучей» деградации сибирской и дальневосточной природы и получить значительные экономические выгоды, дав толчок развитию огромных территорий к востоку от Урала.

Предлагаемый «зеленый поворот» невозможен без механизмов оценки экономической стоимости предоставляемых природой экосистемных услуг и учета ценности природного капитала. Такие механизмы должны базироваться на проработанной системе мониторинга природного богатства России. Информация о выбросах, получаемая от предприятий в рамках официальной отчетности, не всегда отражает действительность. Общие же масштабы деградации российской окружающей среды неизвестны до конца даже профильным ведомствам.

Полномасштабная система мониторинга антропогенного воздействия на окружающую среду должна лежать в основе разработки любых инструментов экологической политики, а регулярная оценка национального природного богатства стать такой же нормой, как и перепись населения. Это позволит при принятии экономических решений учитывать максимально полный набор экстерналий издержек – иначе говоря, ущерб окружающей среде. Полная экономическая оценка российских природных богатств позволит существенно упростить действующий ныне механизм экологической экспертизы, которая в текущем виде, практически не имея под собой никакой объективной основы, зачастую превращается либо в инструмент давления на бизнес, либо в пустую формальность.

Экономическая оценка природного богатства России позволит со временем перейти к «зеленой» системе национальных счетов. Ее показатели должны дополнить ВВП в качестве основного экономического индикатора и основного критерия эффективности государственной экономической политики (а в перспективе 10–15 лет позволят вообще отказаться от ВВП в качестве такого критерия). Ключевым индикатором могут стать чистые скорректированные сбережения – показатель, широко применяемый Всемирным банком и отражающий баланс потребления и инвестиций в произведенный, человеческий и природный капитал, а в конечном итоге – степень устойчивости экономического развития. К настоящему моменту уже широко признано, что чистые скорректированные сбережения – это более объективный индикатор развития, чем темпы прироста ВВП, не отражающие ущерба, наносимого экономике истощением природного капитала, и находящиеся в слишком тесной зависимости от внешних факторов, в первую очередь, уровня нефтяных цен.

В России для оценки национального природного богатства и построения зеленой системы национальных счетов уже имеется серьезная методологическая база – усилиями WWF-Россия и РИА Новости в 2012 г. составлен основанный на чистых скорректированных сбережениях эколого-экономический рейтинг регионов России. Необходимо проведение подобных работ на регулярной основе и использование их результатов при принятии решений в области экономической политики.

«Зеленый поворот» и международное сотрудничество

75% территории России затронута человеческой деятельностью минимально или не затронута вообще. *Нигде в мире нет такого массива нетронутой природы. По ценности предоставляемых экосистемных услуг обширные слабозаселенные территории Сибири и Дальнего Востока сравнимы только с лесами Амазонии. Российские леса и водно-болотные угодья – это огромные естественные хранилища парниковых газов. Производство водоемкой продукции Россией на экспорт могло бы позволить вододефицитным странам сэкономить водные ресурсы и таким образом обеспечивать собственную водную безопасность. Леса России – кладовая лекарственных растений.*

Огромное значение российских территорий для обеспечения стабильности глобальной экосистемы позволяет России претендовать на статус гаранта экологической безопасности мира (как минимум, Азиатско-Тихоокеанского региона). В условиях, когда платежи за экосистемные услуги становятся все более распространенным инструментом экологического регулирования по многим странам, этот потенциал может быть конвертирован в реальные выгоды. Но пока не удается извлечь даже геополитических. Во многом это происходит потому, что на международных переговорах по экологической тематике Россия не имеет долгосрочной стратегии, основанной на четком понимании собственных интересов, с одной стороны, и особенностей протекания переговорного процесса – с другой.

В ближайшие десятилетия международное сотрудничество в области окружающей среды будет стремительно развиваться, при этом его идеология существенно изменится. На наших глазах наступает конец эпохи глобальных договоров – кризис Киотского протокола подвел под ней черту. Конечно, глобальные природоохранные институты сохранятся, однако едва ли будут играть значимую роль. Акценты смещаются от громоздкого многостороннего диалога в рамках ООН к сотрудничеству в рамках относительно небольших групп стран, объединенных общими интересами, одновременно растет значимость национальных природоохранных мер. Страны, активно их осуществляющие, получают в международных переговорах заметные преимущества. Вместе с тем, по мере смещения акцента регулирования на национальный уровень растет вероятность расширения экологического протекционизма (прежде всего углеродного): государства, активно внедряющие «зеленые» технологии, пытаются защитить собственных производителей от конкурентов из более «грязных» стран посредством специальных таможенных барьеров. Россия активно, хотя и не всегда последовательно участвующая в глобальном диалоге, должна будет приспосабливаться к происходящим изменениям.

Очевидной стратегией для России является активное международное сотрудничество в тех областях, которые представляют для нее большую значимость, и с теми партнерами, которые имеют с нами общие или взаимодополняющие интересы. Россия крайне заинтересована в сотрудничестве с Китаем и Японией по определению соответственно принципов совместного использования речных бассейнов и международного регулирования вылова морской рыбы – по обеим этим проблемам Россия выступает в международных спорах преимущественно как пострадавшая сторона.

России следует присоединиться, во-первых, к международному диалогу по климату в рамках БРИКС (пока идет без ее участия), во-вторых – к Коалиции по климату и чистому воздуху для сокращения коротко живущих климатических загрязнителей (с точки зрения выбросов сажи и метана Россия является одной из самых уязвимых стран мира). Важная задача в глобальном климатическом диалоге – добиться учета поглощения парниковых газов бореальными лесами в новом климатическом соглашении (которое вступит в силу в 2020 г.). В качестве ответной уступки партнерам Россия могла бы присоединиться (приняв на себя количественные обязательства) ко второму периоду действия Киотского протокола, тем более что такое присоединение не грозит серьезными издержками.

Тем не менее, чтобы обеспечить учет своих интересов на переговорах, России следует сосредоточиться на развитии внутренних механизмов экологического регулирования (см. выше). Это позволит не только повысить конкурентоспособность выпускаемой продукции, но и защитить себя от экологического протекционизма в будущем.

Наконец, России стоит активно интегрироваться в международное сотрудничество по выработке принципов экономической оценки объектов окружающей среды и построения «зеленой» системы национальных счетов. С учетом огромного разнообразия российского природного капитала его экономическая оценка очень сложна, и России не стоит отказываться от методологической помощи ЮНЕП, ОЭСР и Всемирного банка. Полученная по международным методикам экономическая оценка экосистемных услуг глобального масштаба, предоставляемых российской природой, позволит укрепить российские позиции на любых международных переговорах, используя имидж гаранта глобальной или региональной экологической безопасности в качестве «мягкой силы», а в перспективе и претендовать на получение платежей за экосистемные услуги от других стран.