

UDC 330.1

DOI: 10.34671/SCH.HBR.2020.0403.0017

МЕЖСЕКТОРНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ОРИЕНТИРОВАННОЙ ЭКОНОМИКИ

© 2020

SPIN-код: 2053-6341

AuthorID: 508396

ORCID: 0000-0003-3618-7957

ResearcherID: F-2214-2016

Вахтина Маргарита Анатольевна, доктор экономических наук, доцент, проректор

Поволжский государственный университет сервиса

(445017, Россия, Тольятти, улица Гагарина, 4, e-mail: vahtina@tolgas.ru)

Аннотация. Экстенсивное развитие российской экономики, ориентированной только на экономический рост, в последние годы привело к серьезным нарушениям экологического равновесия, росту расходов на ликвидацию ущерба, нанесенного природной среде и человеку. Возникла объективная необходимость формирования в России механизма экологически ориентированной экономики. Участниками этого механизма должны выступать не только государственные структуры, но и бизнес сообщество, общественные организации. Пока взаимодействие между секторами в достижении целей устойчивого развития в России в должной степени не налажено. У бизнеса отсутствует мотивация к внедрению лучших экологически доступных технологий, гражданское общество остается слабыми и подконтрольным государству. Необходимо строго следовать выработанным международным сообществом требованиям по внедрению концепции устойчивого развития, основанной на интеграции экономики, экология и социальной сферы.

Ключевые слова: межсекторное партнерство, экологическая экономика, зеленая экономика, концепция устойчивого развития.

INTERSECTORAL PARTNERSHIP AS A FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF AN ECOLOGICALLY ORIENTED ECONOMY

© 2020

Vakhtina Margarita Anatolyevna, Doctor of Economics, Vice Rector

Volga Region State University of Service

(445 017, Russia, Togliatti, Gagarin St., 4, e-mail: vahtina@tolgas.ru)

Abstract. The extensive development of the Russian economy, focused only on economic growth, in recent years has led to serious violations of the ecological balance, an increase in the cost of restoring damage to the environment and humans. An objective need arose to form a mechanism for an environmentally oriented economy. Participants in this mechanism should be not only government agencies, but also the business community and public organizations. So far, interaction between sectors in achieving sustainable development goals in Russia has not been properly established. Business lacks motivation to introduce the best environmentally friendly technologies, civil society remains weak and controlled by the state. It is necessary to strictly follow the requirements developed by the international community for the implementation of the concept of sustainable development based on the integration of the economy, ecology and social sphere.

Keywords: intersectoral partnership, ecological economy, green economy, sustainable development concept.

ВВЕДЕНИЕ

Столкнувшись с проблемными нарушениями экологического равновесия, представители государственных и негосударственных институтов, ученые большинства стран мира включились в разработку экономических инструментов и механизмов, направленных на защиту окружающей среды. Россия не стала исключением, хотя смена вектора от интенсивного потребления природных ресурсов в угоду экономическому росту к экологически ориентированной экономике происходит медленно и с большими преградами. В мировой экономической науке отпочковались целые направления, специализирующиеся на исследовании экологических проблем в экономике. Основателями теории «экологической экономики» считаются Р. Костанца и Г. Дейли, которые впервые не просто акцентировали внимание на экономических последствиях загрязнения, но и по-иному рассмотрели на структуру производственных затрат, приняв в расчет ценность природных ресурсов и природной среды, которыми пользуются хозяйствующие субъекты [1, p.278-290; 2, p.459-468; 3].

Российские экономисты активно подключившись к исследованию экологических аспектов, факторов и показателей становления экологически ориентированной экономики, нацеленной на сохранение среды обитания человека. Такие научные и образовательные организации, как Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова создали целые научные подразделения, занимающиеся поиском баланса между решением социально-экономических

проблем и сохранением благоприятной природной среды. В числе российских ученых – С.Н. Бобылев, С.Н. Захаров [4], А.В. Анисимов [5], Н.Н. Лукьянчиков [6], П.А. Киришин [7, с.122-136], О.В. Кудрявцева [8, с.115-126] и др. [9-15].

Однако при всем внимании российских ученых к вышеназванной проблеме, вопросу формирования межсекторного партнерства в процессе становления институтов экологически ориентированной экономики уделяется недостаточное внимание. Для того чтобы институты экологической экономики заработали, необходимо создать целый комплекс условий. Среди них – надежные, понятные и принимаемые большинством правила, реализующие их организации, механизмы и инструменты, приводящие их в действие. В ряду органов и организаций, составляющих институты экологически ориентированной экономики, наряду с государственными, значимое место принадлежит негосударственным организациям и бизнесу. Широкий состав участников, взаимодействующих организационно, совместно и целенаправленно расходующих финансовые ресурсы является ключевым условием достижения желаемого результата. Гражданские институты, как независимые от государства структуры, обладают потенциалом влияния и участия в формировании экономики, ориентированной на человека и сохранение благоприятной среды обитания. От индивидов многое зависит в части усвоения новой культуры потребления и преодоления пагубных излишеств, нарушающих баланс экономики и экологии. Бизнес является основным загрязнителем. Кроме того, в бизнес секторе, особенно применительно к российским добывающим отраслям, генерируются значительные ресурсы, социальная направленность которых может обеспечить желаемый для

общества результат.

МЕТОДОЛОГИЯ

Целью данной статьи является выявление факторов становления экологически ориентированной российской экономики в России, в ряду которых находится межсекторное партнерство между государством, общественными гражданскими организациями и бизнесом. В процессе работы над статьей изучались материалы аудита достижения целей устойчивого развития в России, выполненного Счетной палатой Российской Федерации, документы и материалы, подготовленные Аналитическим Центром при Правительстве Российской Федерации, гражданский обзор реализации концепции устойчивого развития в России, доклады российских неправительственных организаций. Выводы делались на основании итогов промежуточного мониторинга национального проекта «Экология» и входящих в его состав федеральных программ. Применялись методы сравнительного и системного анализа, использовалась официальная статистическая информация.

РЕЗУЛЬТАТЫ

В России, несмотря на огромную территорию и запасы природных ресурсов, загрязнение окружающей среды стало масштабной проблемой. По данным оценочного доклада Росгидромета, потепление климата в стране происходит 2,5 раза быстрее глобального потепления, количество свалок по площади сравнялось по величине с островом Кипр, стоимость ущерба от климатических явлений к 2030 г. может составить 2-3% ВВП в год, а на отдельных территориях достигать 5-6% ВРП. На устранение последствий масштабной экологической катастрофы в Норильске, связанной с разливом 20 тыс. тонн дизельного топлива, потребуются миллиарды рублей.

Нарушение природной среды негативно сказывается на социальной сфере. В условиях загрязненного воздуха проживает ныне 57 млн. россиян в 143 городах страны. 88% сточных вод выбрасывается в водоемы неочищенными. По оценкам специалистов через 6 лет в стране не останется полигонов для вывоза мусора [16, с. 67]. Ежегодно от пожаров в России гибнет около 3000 га лесных насаждений, которые в значительной части не восстанавливаются [17, с. 34]. В стране имеется 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником угрозы жизни 17 млн. человек, среди которых лежат особо опасных отходов на территории бывшего завода «Фосфор» в г.о. Тольятти. Объект до сих пор не включен в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде.

Цели, поставленные в федеральном проекте «Экология» были масштабные – кардинальное снижение уровня загрязнения воздуха в крупных городах, переработка к 2024 году 36% отходов (сейчас перерабатывается 7 - 9%), улучшение качества воды, сохранение биологического разнообразия. Впервые был предусмотрен комплексный подход к решению накопившихся в стране экологических проблем, включая воздух, воду, биологическое разнообразие и наилучшие доступные технологии.

Масштабные и комплексные задачи возможно решать только совместно на условиях социального партнерства между властью, бизнесом и общественностью. О важности межсекторного взаимодействия можно судить по структуре финансирования национального проекта «Экология». Доля внебюджетных источников от запланированного объема финансовых расходов составляет 79,8%. При этом средства федерального бюджета - 17,4%, средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 2,9%. И хотя объем бюджетного финансирования в каждой из одиннадцати федеральных программ, вошедших в нацпроект, различается, подход остается общим. Бюджетное финансирование, предусмотренное на реализацию федеральной программы «Чистая вода», наибольшее и составляет 21%. Наименьший объем государственных расходов по программе «Сохранение биологического разнообразия» составляет 1,1%.

логического разнообразия и развитие экологического туризма» - 0,9%. Таким образом, внебюджетные источники на реализацию мероприятий проекта, составляют без малого 80%. Обеспечение такой структуры расходов предполагает создание действенного механизма взаимодействия сторон, а также мотивации хозяйствующих субъектов к инвестированию.

В рамках социального партнерства задачи государства заключаются, прежде всего, в выработке нормативных требований и правил, связанных с защитой окружающей среды от негативного воздействия, определении перечня реализующих их организаций и контроле за исполнением. На 1 ноября 2019 года из 97 нормативных правовых актов, предусмотренных нацпроектом «Экология» тринадцать не приняты в установленные сроки, хотя все документы являются взаимодополняющими и определяют общий результат [18, с. 259]. В реализации проекта задействовано четырнадцать федеральных органов исполнительной власти, госкорпорация «Росатом» и «Фонд содействия реформированию ЖКХ». Кроме федеральных министерств и ведомств участниками выступают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в зависимости от участия региона в реализации конкретных федеральных программ.

Такая разносторонняя и иерархически построенная структура управления предполагает налаженное межведомственное взаимодействие, разработку достоверных и понятных качественных и количественных показателей, которые берутся за основу при постановке конкретных целей и задач. Как показывает анализ, многие проблемы, связанные с реализацией мероприятий национального проекта «Экология», возникают именно из-за сбоев в механизмах взаимодействия участников. Например, повышению качества питьевой воды препятствуют разногласия в определении базовых показателей по количеству объектов водоснабжения в регионах. По данным мониторинга субъектов Российской Федерации доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, составляет 81,5%, а в двенадцати субъектах не превышает 70%. Однако за основу при разработке мероприятий федеральной программы «Чистая вода» был взят усредненный показатель – 87,5%. Из-за недостоверной информации об уже имеющихся объектах происходит занижение планов по строительству новых объектов питьевого водоснабжения, вследствие чего запланированные федеральной программой работы могут удовлетворить только 4% из имеющихся реальных потребностей. Подобная ситуация сложилась с количественными показателями сброса сточных вод в реку Волга, которые оказались, по сравнению оценочными данными регионов занижены. Некорректностью отличаются и базовые показатели по количеству особо охраняемых природных территорий [18, с. 270].

Гражданские некоммерческие институты, как независимые от государства структуры, могут повлиять на степень эффективности выполняемых государством задач, в том числе посредством общественного экологического контроля. Международный опыт демонстрирует решающую роль гражданского общества в вопросах реализации стратегии формирования экологически ориентированной экономики. Общественные объединения могут успешно проводить просветительские и образовательные мероприятия, экспертные консультации по ответственному ведению бизнеса и межсекторному взаимодействию. Общемировой практикой стала подготовка и выпуск добровольного гражданского обзора реализации Целей устойчивого развития (ЦУР). В России при участии гражданского общества реализуется целый ряд полезных инициатив, направленных на сохранение чистоты атмосферного воздуха, воды и сохранения биологического разнообразия. Правительство России ежегодно увеличивает объем грантовой поддержки общественным организациям (с 2017 года единым операто-

ром грантов выступил Фонд президентских грантов), которые решают социальные и экологические задачи на региональном и местном уровне. В 2020 году впервые был подготовлен добровольной гражданский обзор реализации ЦУР в России «Десятилетие действий для ЦУР в России. Вызовы и решения», цель которого – предоставление рекомендаций государственному сектору, а также поиск путей сотрудничества между государством и обществом в вопросах нахождения консенсуса в вопросах экономики, экологии и социальной сферы. Выводы гражданского обзора по целому ряду позиций разошлись с официальным Докладом о человеческом развитии в Российской Федерации «Цели устойчивого развития ООН и Россия», подготовленным Аналитическим Центром при Правительстве Российской Федерации.

При всех положительных моментах, доверие общественности к государственным институтам и бизнесу по осуществлению природоохранных мер остается низким. Об этом можно судить по тем серьезным препятствиям, которые преодолевают власти на пути реализации решений по созданию пилотных проектов по утилизации на территориях отходов потребления и производства. Общественные активисты, некоммерческие организации массово препятствуют этому, ожидая не улучшения, а ухудшения экологической ситуации на местах. Положение гражданского общества в России можно определить как противоречивое и нестабильное. Государство, с одной стороны, выражает готовность передать часть функций общественным организациям, а с другой, устанавливает избыточный контроль за их деятельностью, порождает препятствия в области защиты прав человека и окружающей среды [19, с.5]. Это отражается на эффективности деятельности гражданских институтов на пути формирования экологически ориентированной экономики.

Другой составляющей межсекторного партнерства выступает бизнес. Нормы экологического законодательства, особенно появившиеся в последние несколько лет, призваны изменить подходы к природоохранной деятельности со стороны предприятий загрязнителей. Необходимо формировать мотивацию (правовую, экономическую), чтобы механизм заработал и реализовался в хозяйственной деятельности. В настоящее время отрабатываются способы совместного (долевого) финансирования экологических проектов, формируется механизм частно-государственного партнерства, применяются нефинансовые оценки ведения бизнеса, предполагающие раскрытие информации о приверженности компаний принципам устойчивого развития (корпоративная социальная отчетность; отчеты по экологическим, социальным и управленческим вопросам – ESG).

Государство реализовало ряд законодательных инициатив, формирующих экологическую ответственность предприятий. Подготовлены и введены в действие поправки в федеральный закон «Об охране окружающей среды» и дополнительный пакет нормативных правовых актов, направленный на реализацию норм экологического законодательства. Однако часть ключевых нормативных положений, в частности, по установке автоматических приборов учета на стационарных объектах выброса загрязняющих веществ из года в год откладывается. Крупнейшие ресурсодобывающие предприятия под предлогом реализации инвестиционных проектов добиваются от государства налоговых льгот. Проект федерального закона «О публичной нефинансовой отчетности» и проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня ключевых (базовых) показателей публичной нефинансовой отчетности» до сих пор не приняты. Неспешно внедряются новые требования Банка России к публичным акционерным обществам по раскрытию сведений о стратегических, экологических и природно-климатических рисках, «зеленых» и «социальных» облигациях. Эти инструменты в настоящее время реализуются предприятиями крайне

редко, мотивации и условий для такого рода деятельности пока недостаточно. При этом Российским союзом промышленников и предпринимателей разработана система индикаторов устойчивого развития, которой руководствуются отдельные производители, в основном те, которые поставляют свою продукцию за рубеж, так как это является важным условием их конкурентоспособности. Из 141 стратегически важных предприятия и акционерного общества, утвержденных Указом Президента Российской Федерации, только 23 формируют нефинансовую отчетность по решению руководства в инициативном порядке. При этом государственные унитарные предприятия, имеющие стратегическое значение, такую отчетность не формируют. Но даже те предприятия, которые готовят отчетность инициативно, часто отклоняется от требований международных стандартов Глобальной инициативы по отчетности GRI [18, с. 32]. Бизнес не проявляет должной инициативы в выполнении ограничительных мер, связанных с защитой окружающей среды. Рослесхоз, в частности, проводя инвентаризацию лесов, указывает на неудовлетворительное качество лесовосстановительных мероприятий на арендованных участках, высоких рисках пожаров, вызванных действиями арендаторов. При этом вопрос о сохранении лесного фонда является одним из самых острых в стране.

В реализации концепции экологически ориентированной экономики важную роль играет механизм привлечения внебюджетных средств на реализацию национальных проектов и программ в области защиты окружающей среды. Такой механизм, если он работает не на принципах «ручного управления», а автоматически, предполагает набор экономических инструментов. О том, что данный механизм еще не создан можно судить по тому факту, что национальный проект «Экология», рассчитанный на период до 2024 года и предполагающий значительный объем негосударственных инвестиций, не содержит описания способов привлечения внебюджетных средств и состава участников со стороны хозяйствующих субъектов. Об отсутствии заинтересованности промышленных предприятий инвестировать в экологию свидетельствует тот факт, что объем внебюджетного финансирования национального проекта «Экология» на 2019 г. (по данным субъектов Российской Федерации) составил только 8,5% от их общего объема [18, с. 279].

Для создания надежного и действенного механизма софинансирования проектов, направленных на охрану окружающей среды, требуется неукоснительное соблюдение государством (в лице федеральных и региональных органов исполнительной власти) своих финансовых обязательств, своевременная разработка нормативных правовых актов, в том числе касающихся межбюджетного финансирования. Однако имеют место отклонения от этих принципов. Отсутствие, например, правовых оснований для создания инфраструктуры экологического туризма в национальных парках замедлило продвижение комплексного экологического продукта в стране и за рубежом. Срывы в финансировании федерального проекта «Чистый воздух» нацпроекта «Экология» произошли из-за отсутствия правил предоставления и распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. И это не единственные примеры отсутствия должной ответственности в разработке и утверждении норм бюджетного финансирования со стороны федеральных властей.

Первые итоги реализации национального проекта «Экология» уже можно подвести, и они подтверждают низкую эффективность межсекторного партнерства в вопросах сохранения и защиты окружающей среды. На 1 ноября 2019 года кассовое исполнение мероприятий по проекту составило только 27,1% предусмотренных проектом ассигнований. Степень выполнения мероприятий федеральных проектов (всего 11 проектов), остается невысокой и составляет от 44,4% до 82,9% [18, с. 288].

ВЫВОДЫ

Таким образом, по результатам мониторинга реализации федеральных программ, входящих в национальный проект «Экология», можно судить о том, что механизм межсекторного партнерства между государством, негосударственными институтами и бизнесом в России еще не сформирован. Общественные организации не проявляют достаточной инициативы в вопросах защиты окружающей среды и не обладают должной степенью независимости. Такие инструменты участия бизнеса в решении социальных и экологических проблем, как «зеленые» и «социальные» облигации находятся в стадии становления, большинство компаний не включилось в разработку нефинансовой отчетности. Вследствие этого процесс формирования экологически ориентированной экономики замедляется, оценочные показатели по реализации мероприятий национального проекта «Экология» не выполняются. Только совместные усилия государства, бизнеса и гражданского общества могут дать ожидаемый результат.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Costanza R. *Ecological economics: Reintegrating the study of humans and nature* // *Ecol. Applicat.* 1996. V.6. № 4. P. 278-290.
2. Costanza R. *Visions, values, valuation and the need for an ecological economics* // *BioScience.* 2001. V. 51. P. 459-468
3. Costanza R., Cumberland J.C., Daly H. E. et al. *An Introduction to Ecological Economics / 2 ed.* Boca Raton (Florida): St. Lucie Press. 2009. 300 p.
4. Бобылев С.Н., Захаров С.Н. *Экология и экономика. «Зеленая» экономика. Человек и природа.* М.: Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы/ Центр устойчивого развития и здоровья среды ИБР РАН/ Центр экологической политики России. 2015. 98 с.).
5. Анисимов А.В. *Прикладная экология и экономика природопользования.* М.: Феникс. 2015. 320 с.
6. Лукьянчиков Н.Н. *Кто есть кто в экономике природопользования.* Энциклопедия. М.: Экономика, 2016. 365 с.
7. Кирюшин П.А. *Факторы экологически устойчивого развития и «зеленой» экономики в России* // *Вестник Московского университета.* Серия 6. Экономика. 2019. С. 122-136
8. Кудрявцева О.В., Солодова М.А. *Циркулярная экономика как инструмент устойчивого развития России* // *Экономическое возрождение России.* 2019. Т. 61. № 3. С. 115-126.
9. Гордеева Д.С., Тюнин А.И., Апухтин А.С., Демцура С.С. *Нерешенные проблемы непрерывного профессионального образования на стыке экологии и экономики* // *Азимут научных исследований: педагогика и психология.* 2017. Т. 6. № 3 (20). С. 63-67.
10. Мурадова Н.У. *Взаимосвязь экономической и экологической систем как социальная проблема* // *Балканское научное обозрение.* 2019. Т. 3. № 4 (6). С. 99-102.
11. Тыминский В.Г., Кураков Л.П., Пястолов С.М., Игнатъев М.В., Фесенко О.П. *Задачи в сфере экологической безопасности и ресурсы для их решения в свете теории политической экологии* // *Актуальные проблемы экономики и права.* 2017. Т. 11. № 1. С. 47-66.
12. Иванова Т.Н., Иванов М.Н. *Теоретические подходы к изучению экологической культуры в современной социологии* // *Карельский научный журнал.* 2016. Т. 5. № 3 (16). С. 129-133.
13. Шнайдер О.В. *Прикладные аспекты устойчивого развития субъектов хозяйствования в современных сложных экономических условиях* // *Научный вектор Балкан.* 2019. Т. 3. № 4 (6). С. 95-98.
14. Орешикина Т.А., Коняшкин В.А. *Экологическое сознание и экологические дискурсы цивилизации* // *Ойкумена. Регионоведческие исследования.* 2018. № 4 (47). С. 133-144.
15. Емельянич С.О. *Экология или экономика: дилемма арктической политики неарктических европейских государств* // *Азимут научных исследований: экономика и управление.* 2018. Т. 7. № 1 (22). С. 311-314.
16. *Охрана окружающей среды в России. 2018: Статистический сборник.* Росстат. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/ohrana_2018.pdf
17. *Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации.* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cc.voeikovmgo.ru/images/dokumenty/2016/od2/od2.pdf>
18. *Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления»* // *Бюллетень Счетной палаты РФ.* № 265. Специальный выпуск, 2020. Счетная палата Российской Федерации. Москва, 2020.
19. *Гражданский обзор о реализации Целей устойчивого развития в России «2020-2030: Десятилетие действий для ЦУР в России. Вызовы и решения.* М.: [б.и.]. 2020. 142 с.

The article was received by the editors 06.07.2020

The article was accepted for publication 27.08.2020