

А. Б. Вебер

## ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: ОПЫТ ИЗМЕРЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ЦЕЛИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

DOI: 10.19181/snsp.2016.4.3.4575

Вебер Александр Борисович – доктор исторических наук,  
главный научный сотрудник, Институт социологии РАН.  
117281, Россия, Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5

*E-mail:* [mailbox@polisma.ru](mailto:mailbox@polisma.ru)

*Тел.:* +7(916) 017 95 58

**Аннотация.** Экологическая политика рассматривается в свете одобренной ООН программы Целей устойчивого развития на период до 2030 г. Практика программирования целей развития актуализировала проблему измерения экологической устойчивости в мире. Ответом на этот запрос стал разработанный большой группой зарубежных исследователей Индекс эффективности экологической политики (Environmental Performance Index). Он позволяет ранжировать страны мира с точки зрения ситуации в двух главных областях: а) экологические риски для здоровья людей; б) жизнеспособность экосистем. Тем самым появилась возможность оценки и международного сравнения эффективности национальных усилий по защите окружающей среды. Индекс приобрёл особое значение применительно к Целям устойчивого развития, позволяя отслеживать продвижение к намеченным в этой программе экологическим целям, идентифицировать слабые места и ориентировать в этом отношении политиков. Эти задачи актуальны и для России, где проблемой защиты окружающей среды долгое время на практике пренебрегали. В последние годы российские власти стали уделять им больше внимания. Россия обладает уникальными возможностями для продвижения к устойчивому экологическому развитию, но они пока слабо используются. Не благоприятствует этому и современная международная обстановка. Устойчивое развитие в широком смысле – это и поиск конструктивных решений международных проблем.

**Ключевые слова:** экология; экологическая политика; индекс экологической эффективности; устойчивое развитие; цели развития.

Формирование экологической политики как самостоятельного направления относится в основном ко второй половине XX века, точнее, – к 70–80-м годам, когда нарастающие признаки неблагополучия в окружающей среде на планете заставили научное сообщество бить тревогу, а положение дел в этой сфере привлекло внимание ООН, других международных организаций, а также правящих кругов в промышленно развитых странах Запада, в первую очередь.

В 1972 г. в Стокгольме прошла первая конференция ООН по окружающей среде и развитию, посвящённая оценке значения глобального экологического вызова для будущего цивилизации. ООН учредила специальную Программу по окружающей среде (ЮНЕП), призванную координировать усилия всех государств в области охраны природы. В последующие два десятилетия в большинстве стран

мира создаются специальные правительственные органы, ответственные за охрану окружающей среды. Разрабатывается природоохранное законодательство, появляются нормативные акты, вводится практика мониторинга состояния окружающей среды. Тем самым и в национальных рамках, и в мировом масштабе формируются начала экологической политики. Одновременно в мире возникает множество неправительственных экологических («зелёных») организаций и движений.

Продолжающееся ухудшение общей экологической ситуации побудило ООН в начале 1980-х годов инициировать создание Международной комиссии по окружающей среде и развитию (Комиссия Брундтланд – по имени её председателя). Комиссии предстояло выявить общие подходы к пониманию долговременных проблем, связанных с воздействием человечества на окружающую среду, разработать основы долгосрочной стратегии в этой области, представить соответствующие рекомендации. В качестве обоснования такой стратегии Комиссия предложила концепцию *устойчивого развития (sustainable development)*.

Сущность этой концепции – вывод о необходимости перехода к такому типу развития общества, который позволил бы снизить антропогенную нагрузку на внешнюю природу, т. е. не подрывал бы биосферные условия существования человечества. Социальное развитие получало тем самым новую, более широкую трактовку, включив проблематику отношений в системе «человек-природа». Устойчивое развитие – *ценностная* концепция, она предполагает основанное на определённых ценностях *целеполагание*, известную степень *сознательного контроля* общественных процессов. Переосмысление понятия «развитие» привело к более чёткому различению «роста» как преимущественно *количественных* изменений и «развития» – как изменений *качественных*.

На основе идеи устойчивого развития состоявшаяся в 1992 г. 2-я Конференция ООН по окружающей среде и развитию (КОСР-2, Рио-де-Жанейро) приняла программу практических рекомендаций, изложенную в документе под названием «Повестка дня на XXI век». Документ этот в своё время подвергся критике с разных сторон, и критике во многом справедливой. В частности, за одностороннее упование на рынок, на либерализацию торговли (дань неолиберализму), за то, что решение экологических проблем связывалось преимущественно с использованием «традиционных» экономических и технологических рецептов.

Но при всех недостатках это был важный шаг вперёд. Конференция в Рио рекомендовала правительствам всех государств – членов ООН разработать собственные национальные стратегии устойчивого развития. Такие программы или планы приняли более 100

государств, однако, как правило, они сводились к ограниченным, паллиативным мерам по защите окружающей среды, цели определялись расплывчато и не подкреплялись расчётными показателями. На деле правительства большинства стран мира, в том числе промышленно развитых, не были готовы в то время признать в полной мере выводы, вытекавшие из новой концепции развития.

У концепции устойчивого развития оказалась сложная судьба. Получив сначала широкое признание в мире и одобрение ООН, она вскоре стала терять привлекательность в глазах сильных мира сего, увлекшихся в 1990-е годы рыночной глобализацией. На Западе многие усмотрели в принципе устойчивого развития угрозу достигнутому там высоким потребительским стандартам, в развивающихся странах — препятствие для экономического роста и преодоления бедности. Одобрение концепции не сопровождалось адекватной имплементацией её в политике.

Более того, формальное признание принципа устойчивого развития сопровождалось выхолащиванием этой идеи, подменой её понятием «устойчивого роста»<sup>1</sup>. Явное и неявное сопротивление исходило с разных сторон — от политиков, озабоченных текущими задачами дня или ближайшими выборами; от консервативных кругов, убеждённых в преимуществах стихийного «свободного рынка», его способности решить все проблемы; от тех, кто усмотрел в концепции устойчивого развития угрозу свободе личности, «социалистическую» опасность; от некоторых учёных, превратно трактующих устойчивое развитие как претензию на «управление природой», способную якобы подавить естественное развитие, и уверенных в том, что законы биосферной эволюции сами по себе гарантируют социальный прогресс, и т. п.

Тем не менее обострение кризисных процессов заставляло вновь и вновь говорить о целях развития, особенно в связи с растущим разрывом между богатыми и бедными странами. В Декларации тысячелетия, принятой юбилейной сессией Генеральной Ассамблеи ООН в 2000 г., главы государств и правительств подтвердили поддержку принципа устойчивого развития. Одобрённые ими Цели развития (Millennium Development Goals) адресованы были прежде всего развивающимся странам — сокращение вдвое доли мирового населения, живущего в крайней бедности, и вдвое же — доли людей, страдающих от голода, снижение уровня детской и материнской смертности, увеличение охвата детей начальным образованием, расширение доступа к безопасной воде и пр. Важная особенность этой программы заключалась в том, что для каждой из упомянутых целей устанавливались *количественные* показатели, а также срок, к которому принявшие на себя эти обязательства страны должны были их достичь — 2015 г. Только одна цель — повышение *экологической устойчивости* через сокращение бедности — не получила выражения в количественных показателях.

<sup>1</sup> Устойчивое развитие совместимо с умеренным экономическим ростом (в чём особенно заинтересованы развивающиеся страны) при условии использования имеющихся технологических возможностей для радикального сокращения удельных затрат энергии и других ресурсов [см.: Вайцзеккер и др. 2000; Вайцзеккер и др. 2013].

Отсутствие в то время научно обоснованных количественных методов измерения экологической устойчивости побудило группу американских исследователей попытаться восполнить этот пробел. Центр экологического права и политики при Йельском университете (США) совместно с сотрудниками Колумбийского университета предпринял разработку *Индекса экологической устойчивости*, первый вариант которого был предъявлен общественности в 2000 г. Но этот индекс, основанный на учёте 76 показателей, оказался непригодным для определения приоритетов экологической политики. После ряда неудачных попыток измерить экологическую эффективность напрямую исследователи изменили подход — сосредоточились на измерении эффективности *экологической политики*, т. е. её результатов. Был создан *Индекс экологической эффективности* (EPI — Environmental Performance Index). Он сконструирован путём использования и агрегирования ряда индикаторов, характеризующих: а) степень защиты здоровья человека от вредных внешних воздействий и б) степень защиты жизнеспособности экосистем. Эти два направления включают девять проблемных областей (категорий) и более 20 индикаторов, отражающих экологическую ситуацию в различных странах мира (см. таблицу 1).

Первый вариант Индекса был опубликован в 2006 г., в последующем он публиковался раз в два года, при этом набор параметров экологической устойчивости и методы измерения не раз менялись и уточнялись. Индекс 2016 г. содержит сравнительные данные по 180 странам, ранжированным по их экологическому рейтингу с точки зрения общих для них критериев, а именно: загрязнение воздуха, качество питьевой воды и санитарии, экологические риски для здоровья людей, изменение климата, доступная и чистая энергия, состояние лесов, рыбных ресурсов, биоразнообразии и пр.<sup>1</sup>.

Индекс не лишен пробелов и недостатков, обусловленных как отсутствием достоверных статистических данных по отдельным позициям, так и непреодоленными пока техническими трудностями экологического учёта. Тем не менее он даёт уникальную возможность международного сравнения эффективности экологической политики, сопоставления достигнутых теми или иными странами результатов с их экономическими возможностями, выявления ситуаций, где особенно необходимы улучшения, важные для людей, и потенциальных резервов для решения таких задач.

<sup>1</sup> Соответствующие индикаторы основаны на лучших экспертных оценках, базе данных ООН и других организаций. Использовалась методология «близости к целевой установке» (proximity to target), т. е. насколько показатель ближе к целевым установкам, соответствующим пороговым значениям, определяемым международными соглашениями, национальными программами или признанными научными критериями. Полученные показатели в баллах конвертировались в шкалу от 0 до 100, где 0 соответствует показателю, дальше всего отстоящему от цели, а 100 — ближе всего к желаемой цели. Каждый индикатор взвешен с точки зрения надёжности и релевантности.

Таблица 1

Индекс экологической эффективности 2016 г.<sup>1</sup>

Группа	Категории	Индикаторы
Экологическое здоровье	Влияние на здоровье человека	Подверженность экологическим рискам
	Качество воздуха	Качество воздуха в помещениях; Подверженность воздействию загрязнений воздуха микрочастицами; Превышение нормы загрязнения воздуха; Загрязнение воздуха двуокисью азота
	Вода и санитария	Небезопасная питьевая вода; Небезопасная санитария
Жизнеспособность экосистем	Климат и энергетика	Тенденции углеродоёмкости (Carbon Intensity); Тенденции удельной углеродоёмкости в расчёте на кВт/ч
	Водные ресурсы	Очистка сточных вод
	Биоразнообразие и среда обитания	Защита видов флоры и фауны в стране; Защита видов флоры и фауны (глобальная); Защита биома на суше в стране; Защита биома на суше (глобальная); Защита морских акваторий
	Сельское хозяйство	Эффективность использования азотных удобрений; Азотный баланс
	Леса	Сокращение площади лесов
	Рыбная ловля	Рыбные ресурсы

Ранжирование стран по этим показателям демонстрирует сильный разрыв между лучшими и худшими результатами эффективности экологической политики. В индексе 2016 г. на первом месте Финляндия (90,68 балла). За Финляндией следуют Исландия, Швеция, Дания, Словения, т. е. небольшие промышленно развитые европейские страны. Начиная с 2006 г. на первом месте в рейтингах ЕРІ чаще всего фигурировали Швеция (4 раза), Швейцария (4 раза), Финляндия (3 раза), Норвегия (3 раза), Коста-Рика (3 раза), Чехия (2 раза), Исландия (2 раза), Люксембург (2 раза). Финляндия поставила своей целью достичь к 2050 г. минимального уровня эмиссии парниковых газов, не выходящего за пределы несущей способности природной среды, что согласуется с целями и измеряемыми индикаторами устойчивого развития.

Понятно, что богатые страны с высокими показателями ВВП на душу населения имеют больше возможностей, чтобы продвигаться в этом направлении, чем страны бедные, с низкими показателями ВВП/д.н. Тем не менее, многие бедные страны тоже реализуют свои экологические проекты, по большей части при международной

<sup>1</sup> Схема построения Индекса представлена в источнике [Hsu 2016: 27] диаграммой, преобразованной здесь в таблицу.

поддержке — со стороны учреждений ООН, других организаций и частных фондов. Но пока одни прилагают усилия для защиты окружающей среды, другие своим равнодушием, беспечностью, а порой и преступными действиями продолжают наносить ей непоправимый вред.

Сравнение результатов по географическим регионам наводит на мысль о существенной роли природно-климатических, демографических и этнокультурных условий как фактора различий между странами в том, что касается защиты окружающей среды. Самые высокие показатели ЕРІ у стран Западной Европы (особенно Скандинавских) и Северной Америки (более 80 баллов); намного ниже они у самых густонаселённых стран Азии — Китая (65,1), Индии (53,58), Пакистана (51,42), Бангладеш (41,77); худшие — у большинства стран Африки. Среди замыкающих общий список — страны Африки южнее Сахары: Сомали (27,66 балла), Эритрея (36,73), Мадагаскар (37,1), Нигер (37,48), Чад (37,83).

В каждом географическом регионе есть страны, результаты которых лучше, чем их рейтинг по величине ВВП/д.н., и есть другие, чьи результаты ниже их экономических возможностей. В Западной Европе первых большинство, но результаты некоторых стран (Германии, Нидерландов, Бельгии) ниже их места в рейтинге по величине ВВП/д.н. То же относится и к США. У Китая и Индии показатель ЕРІ ниже их места в рейтинге по ВВП/д.н. В Северной Африке лучше результаты у Туниса, Алжира, Марокко, и худшие, по понятным причинам, у Ливии, Египта, Судана. На Ближнем и Среднем Востоке худшие результаты показывают, как ни парадоксально, самые богатые страны региона: Оман (60,13), Саудовская Аравия (68,6), ОАЭ (69,4), Катар (69,94), Бахрейн (70). Есть существенные различия и в динамике показателей ЕРІ за десятилетие — одни страны добились большего прогресса (в том числе небогатые, например — Коста-Рика), другие, напротив, скатились на самые низкие позиции.

Разительные контрасты в показателях экологической эффективности при более или менее сходных географических и экономических условиях указывают на особую роль здесь внутривосточной и геополитической обстановки, качества управления, инвестиционной политики, выбора приоритетов. Очень низкий, низкий или нижний средний уровень эффективности экологической политики в большинстве стран мира позволяет также судить о том, как велика ещё дистанция, отделяющая мировое сообщество от достижения целей устойчивого развития.

Насколько велика эта дистанция, видно из доклада ООН «Людские потери в результате стихийных бедствий, связанных с погодой» [За минувшие... 2015; Доклад о развитии человека 2007: 75–88; Порфирьев, Макарова 2014]. Около 90% крупных катастроф в мире, отмечалось в докладе, связаны с погодными явлениями, в частности — наводнениями, штормами, тепловыми волнами, засухами и т. п. За

два десятилетия – с 1995 по 2015 г. в мире было зарегистрировано 6457 таких природных бедствий, в них погибло 606 тыс. человек, 4,1 млрд пострадали, т. е. получили ранения, лишились жилья или оказались в категории лиц, нуждающихся в помощи. Материальный ущерб, с учётом землетрясений и цунами, эксперты ООН оценивают в \$250–300 млрд в год (а это \$5–6 трлн за два десятилетия).

По оценке экспертов, 3,5 млрд людей, т. е. половина мирового населения, живёт на территориях, где уровень загрязнения атмосферы (*unsafe air quality*) превышает порог безопасности для здоровья и жизни людей. Треть из них (1,3 млрд) – в странах Восточной Азии и Тихоокеанского региона, причём в Китае и Южной Корее более 50% населения подвержено опасному уровню загрязнения атмосферы, а в Индии и Непале – до 75%. В 2013 г. на загрязнение атмосферы легла ответственность за 10% смертности в мире (-5,5 млн человек). И этот печальный показатель вырос по сравнению с 1990 г. Смертность от загрязнения воды (*unsafe water*) удалось снизить к тому времени до 2% (-1,2 млн человек) [Global metrics..., 2016].

Многолетние исследования Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) привели к другому тревожному выводу: при достигнутых темпах роста эмиссии парниковых газов приземная температура по сравнению с доиндустриальной эпохой может повыситься к концу столетия на 3,7–4,8 градуса Цельсия или больше, что грозит человечеству еще большими бедствиями. Серьёзными последствиями для климата оборачивается и сокращение площади лесов: согласно новейшим исследованиям, планета ежегодно теряет до 15 млрд деревьев, или около 0,5% всей массы.

Растущая обеспокоенность складывающейся в мире ситуацией отразилась в итогах Конференции ООН по устойчивому развитию «Рио+20» (июнь 2012 г.), проходившей с участием многих глав государств и правительств. В принятом Конференцией пространном программном документе «Будущее, которого мы хотим», подчёркнута необходимость продвижения идеи устойчивого развития «на всех уровнях», интеграции его экологической, социальной и экономической составляющих и учёта их взаимосвязи для достижения целей устойчивого развития на всех его направлениях [Будущее... 2012].

В своём послании «Путь к достойной жизни: повестка дня на период после 2015 года», обращённом к лидерам стран – членов ООН (декабрь 2014 г.), Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун призвал их чётко сформулировать цели устойчивого развития на следующие 15 лет – до 2030 г. Отвечая на этот призыв, главы государств, правительств и другие представители всех государств – членов ООН (включая Россию) на саммите в штаб-квартире Организации в Нью-Йорке в конце сентября 2015 г. одобрили итоговый документ под названием «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». В этом новом масштабном плане действий определены 17 целей и 169 задач, решение которых, как предполагается, должно вывести мир на траекторию устойчивого развития, создать условия для более безопасного, более благополучного и более справедливого будущего для всех людей на планете.

Сделан, таким образом, ещё один важный шаг к признанию принципа программируемого, направляемого развития – как ответа на глобальные вызовы современности. Новая программа, наряду с социально-экономическими целями, по-прежнему адресованными главным образом развивающимся странам, содержит ряд собственно экологических целей. Таких, как защита здоровья людей от опасных внешних воздействий, чистая вода и системы санитарии, доступная и чистая энергия, сохранение биоразнообразия и, конечно, активное противодействие глобальному потеплению, смягчение его последствий. Последняя цель стала также предметом всеобъемлющего и обязательного международного соглашения о защите климата, одобренного на Парижской конференции по климату в декабре 2015 г.

В этом контексте Индекс экологической эффективности, который во многом перекликается с объявленными целями устойчивого развития, приобретает особую актуальность. В качестве инструмента измерения экологической устойчивости он позволяет предметно отслеживать продвижение разных стран к намеченным целям, нащупывать слабые места, которые потребуют особого внимания в предстоящие годы, и ориентировать в этом отношении политиков.

В России концепция устойчивого развития встретила неоднозначное отношение. У кого-то возникли подозрения в том, что она служит прежде всего интересам Запада и противоречит российским национальным интересам. Тем не менее, в феврале 1994 г. президент Б. Ельцин утвердил «Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по окружающей среде и обеспечению устойчивого развития». Спустя два года была утверждена «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». В развитие этих документов Министерство экономики в 1997 г. представило проект Государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации, но он был направлен на доработку и надолго «застрял» в ведомственных кабинетах. Спустя ещё три года Государственная дума создала Комиссию по проблемам устойчивого развития, которая, после организованных ею парламентских слушаний, привлекла для доработки проекта стратегии известных учёных и в конце 2001 г. представила разработанное ими комплексное исследование научных основ стратегии устойчивого развития России [Основные положения... 2002].

Эти разработки были использованы при подготовке принятой в 2002 г. Экологической доктрины РФ, но с исполнительской точки зрения коэффициент её полезного действия в тот период оказался крайне низким. Экологические проблемы, как и вообще тема устойчивого развития, не стали тогда приоритетами в российской политике. Предложения о создании Национального комитета по устойчивому

развитию или Совета по устойчивому развитию при Президенте РФ не нашли поддержки. Рыночные реформы, приватизация, форсирование экспорта энергоресурсов отодвинули проблематику устойчивого развития далеко на задний план.

Если на Западе, несмотря на увлечение неолиберальной рыночной догмой, тема защиты окружающей среды всё больше смещалась в центр публичного дискурса и публичной политики, то в России процесс развернулся в обратном направлении. Кратковременный подъём «зелёного» движения в годы перестройки (после Чернобыля) сменился его упадком, вынужденным переходом экологических организаций в режим выживания [Яницкий 2002: 80]. Не без участия представителей власти, крупного бизнеса и СМИ деятельность экологов стали воспринимать как препятствие для экономического роста, а их самих как чуть ли не «агентов влияния» Запада.

Особенно показательно обострение антиэкологического синдрома в связи с феноменом глобального потепления. Первой реакцией было: если для кого-то это и угроза, то для России «шанс», поскольку открывается будто бы возможность повышения продуктивности сельского хозяйства, уменьшения энергоёмкости производства и жизнеобеспечения, особенно в северных и восточных районах страны. Поэтому всемирная борьба с глобальным потеплением России не нужна. А «искусственно подогреваемое» возмущение общественности преследует своей целью «освоение средств», выделяемых на борьбу с «мнимыми проблемами» [см.: Никонов 2007].

В серьёзных изданиях можно было встретить и такое утверждение: устойчивое развитие и «вся эта современная экологическая идеология чаще всего лишь экологическая мифология или, хуже того, экологическая демагогия» [Ваганов 2008]. Если бы это было только частное мнение тех или иных журналистов и публицистов! Но это не так. Оно отражало позицию определённых кругов, представляющих интересы энергетического комплекса. Их эксперты подвергли нападкам и Климатическую доктрину РФ (2009), утверждая, будто она грозит России «катастрофой». В западных проектах использования альтернативных источников энергии заподозрили стремление ущемить интересы российских топливных компаний, ограничить их доступ на рынки других стран.

Феномен деэкологизации, затронувший как верхи, так и низы, во многом объяснялся переходным состоянием российского общества. Системный поворот выдвинул на первый план другие проблемы, на фоне которых экологические отступили назад. Определённое значение имели и распространённая в России иллюзия неисчерпаемости природных ресурсов, и наличие незатронутых или слабозатронутых на 65% территории страны естественных экосистем, особенно лесных массивов, что, как считается, даёт России преимущество перед другими странами с точки зрения глобальных экологических вызовов.

Между тем, несмотря на экономический спад в 1990-е годы, проблемы с загрязнением окружающей среды в России никуда не ушли. С середины нулевых выбросы вредных веществ в атмосферу вновь стали расти. Накопились десятки миллиардов тонн промышленных и бытовых отходов, росло число несанкционированных свалок. Увеличился сброс сточных вод в реки и другие водоёмы. На 15% территории, особенно в районах крупных городских и промышленных агломераций, сложилась неблагоприятная экологическая обстановка.

Россия уязвима перед климатическими изменениями. По прогнозам, к середине XXI века увеличение среднегодовой приземной температуры на территории России может достичь 2,6 (+/- 0,7) градуса Цельсия – больше, чем на всей планете [Оценочный доклад... 2008: 15]. Особая проблема для России – обширная зона вечной мерзлоты. Подтаивание её верхнего слоя угрожает северным городам, трубопроводам, теплотрассам и другим коммуникациям. В северных широтах Сибири и Дальнего Востока температура к концу столетия может повыситься на 4–5 градусов, а на Крайнем Севере – на 5–6 градусов. Это может привести к огромным выбросам метана в атмосферу и тем самым к экологической катастрофе не только регионального, но мирового масштаба.

Общественно-политическая обстановка не стимулировала власти на проведение активной экологической политики. В нулевые годы ввод в действие мощностей по охране водных ресурсов и атмосферного воздуха от загрязнения по сравнению с концом 1980-х годов снизился в разы. Инвестиции в основной капитал, направляемые на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, были крайне малы, выделялись неравномерно, их доля по отношению к ВВП за 2000–2012 гг. сократилась с 0,3 до 0,2% [рассч. по: Росстат 2013].

В результате к 2012 г. Россия в рейтинге стран по экологической эффективности опустилась на 106 место, хотя до этого, в 2006 г., международный рейтинг отвел ей 32 место. Столь сильный сдвиг объясняется, возможно, и изменениями в методике измерений, но факт тот, что в эти годы страна ухудшила почти все экологические показатели (кроме выбросов в атмосферу диоксида серы) и оказалась в самом конце списка стран с отрицательной динамикой в сфере экологии, после Саудовской Аравии и Кувейта [Индекс... 2014].

Лишь после 2012 г. появились значимые признаки намерения властей вернуть в политику принципы устойчивого развития и на деле заняться вопросами экологической модернизации. Побудили к этому не в последнюю очередь всё более очевидные угрожающие последствия климатических изменений, а также мировое общественное мнение и необходимость занять более определённую позицию в связи с активизацией международных усилий по решению глобальных экологических проблем.

В 2012 г. Президент В. Путин утвердил новый программный документ – «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года». При Администрации Президента была образована Межведомственная группа по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития (таково её официальное название). Результатом обсуждений в этой группе стал ряд важных решений, касающихся участия России в международных усилиях по смягчению последствий изменений клима-



та и адаптации к ним. В частности, в сентябре 2013 г. указом Президента В. Путина была определена внутренняя национальная цель сокращения объёма выбросов парниковых газов к 2020 г. на 25% относительно уровня 1990 г.

Активизировалось Минприроды, которое с 2013 г. инициировало ряд экологических программ. При Министерстве создан Федеральный экологический совет (декабрь 2014 г.). Утверждены новые экологические стандарты. Намечены меры по стимулированию внедрения наилучших доступных технологий, необходимых для продвижения экологической модернизации. Минприроды приступило к подготовке справочников по наилучшим технологиям. На базе справочников будут разработаны планы по модернизации 160 предприятий в 26 отраслях народного хозяйства. Речь идёт о предприятиях, на которые приходится до 60% загрязнений, в том числе о таких предприятиях, как «Норильский никель», Магнитогорский металлургический комбинат, предприятия цветной металлургии в Красноярске, водоканалы ряда городов, где необходимо создавать масштабные очистные сооружения, и т. п.

2017 год объявлен в России *Годом экологии*. Речь идёт о том, чтобы положить начало формированию новой экологической культуры. Кое-что в этом направлении уже делается. Учреждена Всероссийская премия «Экологическое развитие – Evolution Awards», которая присуждается российским компаниям, а также частным лицам за лучшие решения в области «зелёных» технологий и практические достижения в области экологических аспектов устойчивого развития. Под девизом «Зелёная экономика – основа устойчивого развития» в России впервые прошла выставка-форум «Экотех» – российский аналог международных выставок, посвящённых инновациям в сфере природоохранных технологий. Средства массовой информации стали уделять больше внимания экологическим проблемам. С важной, хотя и запоздалой инициативой выступил ОНФ – принять закон о создании зелёных поясов вокруг крупных городов.

Как видятся приоритеты экологической политики российским гражданам? Согласно опросу ВЦИОМ, это ликвидация свалок бытовых и промышленных отходов, организация переработки мусора (78%), сокращение промышленных выбросов (56%), восстановление лесов (56%), улучшение качества питьевой воды и состояния водоёмов (53%) [Экологическая ситуация... 2013]. Что касается личного участия в улучшении экологической ситуации, то респонденты ВЦИОМа чаще заявляли о готовности выполнять действия, которые не требовали бы от них значительных личных усилий и смены потребительских стандартов. Данные соцопросов подтверждают явный дефицит экологической культуры в России [Громов 2006].

Между тем Россия обладает уникальным потенциалом для продвижения к устойчивому экологическому развитию [Лосев 2001]. Пока он ещё мало задействован, хотя в рейтинге экологической эффективности 2016 г. страна вновь поднялась на 32 место – возможно, не только или не столько в результате усилий властей, сколько вследствие экономического спада, а также очередных изменений в методике расчётов. Проблемы экологии, устойчивого развития пока не занимают того места в системе образования, в средствах массовой информации, в деятельности гражданского общества, которого они заслуживают. Многие зависят от политической системы, от готовности власти отнестись к реализации

целей устойчивого развития как важнейшей стратегической задаче, а также от продвижения в этом направлении других стран и, конечно, от международной обстановки.

Современное остроконфликтное состояние международных отношений не благоприятствует, конечно, решению вытекающих из концепции устойчивого развития конкретных задач. В то же время сложившаяся ситуация побуждает к более широкой трактовке этой идеи, поскольку и условия перехода к устойчивому развитию, и само его содержание связаны с преодолением крайностей глобального неравенства, с более справедливым распределением богатства и доступа к ресурсам, с поиском конструктивных решений проблем глобальной безопасности.

Успех проекта устойчивого развития не предопределён. Никакие международные соглашения и программы, никакие правовые нормы сами по себе не изменят ситуации, если не произойдут такие сдвиги в сознании и поведении большинства людей, которые изменят вектор цивилизационного развития. Будущее открыто, оно таит в себе возможность разных исходов, в том числе катастрофичных. Вопрос о перспективах устойчивого будущего человечества остается пока открытым.

## Список литературы

Будущее, которого мы хотим [Электронный ресурс]: Организация объединенных наций. Рио+20. Конференция ООН по устойчивому развитию. Рио-де-Жанейро, Бразилия. 20–22 июня 2012 года. URL: [http://www.iblfrussia.org/a-conf.216-1-1\\_russian.pdf.pdf](http://www.iblfrussia.org/a-conf.216-1-1_russian.pdf.pdf) (дата обращения: 08.06.2016).

Ваганов А. Очень кушать хочется! [Электронный ресурс]: НГ-Наука. 2008. 22 октября. URL: [http://www.ng.ru/science/2008-10-22/13\\_ecology.html](http://www.ng.ru/science/2008-10-22/13_ecology.html) (дата обращения: 08.06.2016).

Вайцеккер Э., Ловинс Э., Ловинс Л. Фактор четыре. Затрат – половина, отдача двойная. Новый доклад Римскому клубу / Пер. с нем. А. П. Заварницына и В. Д. Новикова; под ред. академика Г. А. Месяца. – М.: Academia, 2000. – 400 с.

Вайцеккер Э., Харгроуз К., Смит М. и др. Фактор пять. Формула устойчивого роста: Доклад Римскому клубу. – М.: АСТ-ПРЕСС КНИГА, 2013. – 368 с.

Громов Е. В. Экологическое сознание человека в современной России. 2006. [Электронный ресурс] // Электронная библиотека Елабужского института. URL: [www.egpu.ru/Lib/elib/Data/content/128278281051107194/Default.aspx](http://www.egpu.ru/Lib/elib/Data/content/128278281051107194/Default.aspx) (дата обращения: 30.05.2016).

Доклад о развитии человека 2007/2008. Борьба с изменениями климата: человеческая солидарность в разделенном мире / Пер. с англ. – М.: Весь Мир, 2007. – 400 с.

За минувшие два десятилетия около 90 процентов крупных катастроф в мире были вызваны погодными явлениями [Электронный ресурс]: Центр новостей ООН, 23 ноября 2015 года. URL: <http://www.un.org/content/news/dh/ru/2015/20151123-ru.pdf> (дата обращения: 12.05.2016).

Индекс экологической эффективности. 2014. [Электронный ресурс]: Википедия: свободная энциклопедия: [веб-сайт]. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81\\_%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9\\_%D1%8D%D1%84%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D1%8D%D1%84%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8) (дата обращения: 08.06.2016).

Лосев К. С. Экологические проблемы и перспективы устойчивого развития России в XXI веке. – М.: Космосинформ, 2001 – 400 с.

Никонов А. История от замороженных в контексте глобального потепления. – М.: ЭНАС, 2007. – 296 с.

Основные положения стратегии устойчивого развития России. 2002 [Электронный ресурс]: Сибирское отделение РАН. Документы федеральных министерств и ведомств. URL: <http://www-sbras.nsc.ru/win/sbras/bef/strat.html> (дата обращения: 05.06.2016).

Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях в Российской Федерации. Общее резюме. 2008. [Электронный ресурс]: Арктический и антарктический научно-исследовательский институт. URL: [http://www.aari.ru/resources/m0035/CD\\_climate\\_2008/v2008/pdf/resume\\_ob.pdf](http://www.aari.ru/resources/m0035/CD_climate_2008/v2008/pdf/resume_ob.pdf) (дата обращения: 02.10.2014).

Порфирьев Б., Макарова Е. Экономическая оценка ущерба от природных бедствий и катастроф // Вестник Российской Академии наук. – 2014. – Т. 84. – № 12. – С. 1059–1072.

Российский статистический ежегодник – 2013. табл.1.1, с. 32; табл. 3.17, с. 71. [Электронный ресурс]: Росстат. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_13/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/Main.htm) (дата обращения: 08.06.2016).

Яницкий О. Н. Россия: Экологический вызов (общественное движение, наука, политика). – Новосибирск: Сибирский хронограф, 2002. – 426 с.

Экологическая ситуация в России: вызовы и приоритеты. Опрос ВЦИОМ 11.12.2013 [Электронный ресурс]: Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Опубликовано 19 декабря 2013 года. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=132085> (дата обращения: 30.05.2016).

Hsu A. et al. 2016 Environmental Performance Index. New Haven, CT: Yale University. [Электронный ресурс]: Environmental Performance Index. URL: [http://epi.yale.edu/sites/default/files/2016EPI\\_Full\\_Report.pdf](http://epi.yale.edu/sites/default/files/2016EPI_Full_Report.pdf) (дата обращения: 31.05.2016).

Дата поступления в редакцию: 06.06.2016.

DOI: 10.19181/snsp.2016.4.3.4575

## **Environmental Policy: Performance Evaluation Practices and Sustainable Development Goals**

Veber Alexander Borisovich

Doctor of Historical Sciences, Chief Researcher, Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences. Krzhizhanovskogo str., 24/35, build 5, 117218, Moscow, Russia.  
E-mail: mailbox@polisma.ru

**Abstract.** This environmental policy review falls within the framework of the UN-approved Sustainable Development Goals for 2030. The practice of outlining goals for the future has shed light on the issue of evaluating the world's environmental sustainability. The demand for this evaluation has been met by the

Environmental Performance Index, developed by a large group of foreign researchers. The Index allows to rate countries in terms of the two following major factors: a) environmental health concerns; and b) ecosystem resilience. Thus, we now have the opportunity to evaluate and draw global comparisons of various national environmental efforts in terms of efficiency. The Index has become essential for meeting the Sustainable Development Goals, as it allows tracing the progress of environmental efforts under this program, identifying weak points, and plotting the course for policy-makers. This is especially relevant for Russia, where the practical aspect of protecting the environment used to be neglected for quite a long time. Over the past few years, the Russian government has started paying more attention to the environment. Russia possesses truly unique capabilities that will help achieve sustainable development, but these capabilities have not yet been utilized in full. The current international relations have done little to improve the situation. In a more general sense, sustainable development implies looking for constructive ways of resolving global issues.

**Keywords:** ecology; environmental policy; environmental performance index; sustainable development; development goals.

#### REFERENCES

Budushhee, kotorogo my hotim. [*The future we want*]. [Elektronnyj resurs]: Organizacija ob'edinennyh nacij. Rio+20. Konferencija OON po ustojchivomu razvitiju. Rio-de-Zhanejro, Brazilija. 20–22 ijunja 2012 goda. – URL: [http://www.iblfrussia.org/a-conf.216-1-1\\_russian.pdf.pdf](http://www.iblfrussia.org/a-conf.216-1-1_russian.pdf.pdf) (data obrashhenija: 08.06.2016). (In Russ.).

Gromov E. V. Ekologicheskoe soznanie cheloveka v sovremennoj Rossii. 2006. [*Environmental consciousness in modern Russia*]. [Elektronnyj resurs]: Elektronnaja biblioteka Elabuzhskogo instituta URL: [www.egpu.ru/Lib/elib/Data/content/128278281051107194/Default.aspx](http://www.egpu.ru/Lib/elib/Data/content/128278281051107194/Default.aspx) (data obrashhenija: 30.05.2016). (In Russ.).

Doklad o razvitii cheloveka 2007/2008. Bor'ba s izmenenijami klimata: chelovecheskaja solidarnost' v razdelenom mire. [*Report on human development 2007/2008. Fighting climate change: human solidarity in a divided world*]. Per. s angl. – M.: Izdatel'stvo «Ves' Mir», 2007. – 400 s. (In Russ.).

Ekologicheskaja situacija v Rossii: vyzovy i priority. [*The ecological situation in Russia: challenges and priorities*]. Opros VCIOM. [Elektronnyj resurs]: Ministerstvo prirodnykh resursov i ekologii RF. Opublikovano 19 dekabrya 2013 goda. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/ditaily.php?ID=132085> (data obrashhenija: 30.05.2016). (In Russ.).

Indeks ekologicheskoj effektivnosti. 2014. [*The index of environmental efficiency*]. [Elektronnyj resurs]: Vikipedija: svobodnaja enciklopedija: [veb-sajt]. – URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9%D1%8D%D1%84%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8> (data obrashhenija: 08.06.2016). (In Russ.).

Losev K. S. Ekologicheskie problemy i perspektivy ustojchivogo razvitija Rossii v XXI veke. [*Environmental problems and prospects of sustainable development of Russia in XXI century*]. – M.: Kosmosinform, 2001 – 400 s. (In Russ.).

Nikonov A. Istorija otmorozhennyh v kontekste global'nogo poteplenija. [*History of frostbite in the context of global warming*]. – M.: JeNAS, 2007. – 296 s. (In Russ.).

Osnovnye polozhenija strategii ustojchivogo razvitija Rossii. 2002. [*The main provisions of the strategy of sustainable development of Russia. 2002*]. [Elektronnyj resurs]: Sibirskoe otdelenie RAN. Dokumenty federal'nyh ministerstv i vedomstv. URL: <http://www-sbras.nsc.ru/win/sbras/bef/strat.html> (data obrashhenija: 05.06.2016). (In Russ.).

Ocenochnyj doklad ob izmenenijah klimata i ih posledstvijah v Rossijskoj Federacii. Obshee rezjume. 2008. [*Evaluation report on climate changes and their consequences in the Russian Federation. The overall summary. 2008*]. [Elektronnyj resurs]: Arkticheskij i antarkticheskij nauchno-issledovatel'skij institut URL: [http://www.aari.ru/resources/m0035/CD\\_climate\\_2008/v2008/pdf/resume\\_ob.pdf](http://www.aari.ru/resources/m0035/CD_climate_2008/v2008/pdf/resume_ob.pdf) (data obrashhenija: 02.10.2014). (In Russ.).

Porfir'ev B., Makarova E. Ekonomicheskaja ocenka ushherba ot prirodnyh bedstvij i katastrof. [*Economic assessment of damage from natural disasters*]. J. Vestnik Rossijskoj Akademii nauk. — 2014. — T. 84. — № 12. — S. 1059–1072. (In Russ.).

Rossijskij statisticheskij ezhegodnik 2013 tabl.1.1, s. 32; i tabl. 3.17, s. 71. [Elektronnyj resurs]: Rosstat URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_13/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/Main.htm) (data obrashhenija: 08.06.2016). (In Russ.).

Vaganov A. Ochen' kushat' hochetsja! [*Very want to eat!*]. [Elektronnyj resurs]: NG-Nauka. 2008. 22 oktjabrja. URL: [http://www.ng.ru/science/2008-10-22/13\\_ecology.html](http://www.ng.ru/science/2008-10-22/13_ecology.html) (data obrashhenija: 08.06.2016). (In Russ.).

Vajczekker Je., Lovins Je., Lovins L. Faktor chetyre. Zatrata — polovina, otdacha dvojnaja. Novyj doklad Rimskomu klubu. [*A factor of four. Cost — half, returns a double. A new report to the club of Rome*]. Per. s nem. — M.: Academia, 2000. — 400 s. (In Russ.).

Vajczekker Je., Hargrouz K., Smit M. i dr. Faktor pjat'. Formula ustojchivogo rosta: Doklad Rimskomu klubu. [*A factor of five. Formula for sustainable growth: a Report to the club of Rome*]. — M.: AST-PRESS KNIGA, 2013. — 368 s. (In Russ.).

Yanickij O. N. Rossija: Ekologicheskij vyzov (obshhestvennoe dvizhenie, nauka, politika). [*Russia: the Environmental challenge (a social movement, science, politics)*]. — Novosibirsk: Sibirskij hronograf, 2002. — 426 s. (In Russ.).

Za minuvshie dva desjatiletija okolo 90 procentov krupnyh katastrof v mire byli vyzvany pogodnymi javlenijami. [*Over the past two decades, about 90 percent of the largest disasters in the world were caused by weather events*]. [Elektronnyj resurs]: Centr novostej OON, 23 nojabrja 2015 goda. — URL: <http://www.un.org/content/news/dh/ru/2015/20151123-ru.pdf> (data obrashhenija: 12.05.2016). (In Russ.).

Hsu A. et al. 2016 Environmental Performance Index. New Haven, CT: Yale University. [Electronic resource]: Environmental Performance Index. URL: [http://epi.yale.edu/sites/default/files/2016EPI\\_Full\\_Report.pdf](http://epi.yale.edu/sites/default/files/2016EPI_Full_Report.pdf) (date of asses: 31.05.2016).