

ЮШКОВ Игорь Валерьевич – старший преподаватель департамента политологии факультета социальных наук и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ (125993, Россия, г. Москва, Ленинградский пр-т, 49; ivyushkov@fa.ru, SPIN-код: 5693-0136125993)

ПРИЧИНЫ И МЕХАНИЗМЫ ВНЕДРЕНИЯ «ЗЕЛеной ПОВЕСТКИ» В СИСТЕМУ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье анализируются причины появления «зеленой повестки» в процессе государственного управления. Автор рассматривает механизмы, с помощью которых данный фактор стал значимым при принятии управленческих и политических решений. Проводится анализ процесса институционализации «зеленой повестки» как в международных институтах, так и в коммерческом секторе.

Ключевые слова: «зеленая повестка», климат, государственное управление, ESG, устойчивое развитие

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету при Правительстве РФ.

Причины появления «зеленой повестки» в государственной политике

«Зеленая повестка» в последние годы стала одним из основных детерминантов как экономического, так и социально-политического развития мирового сообщества, хотя в большей степени это видно в странах коллективного Запада, в Европе в частности. Можно наблюдать несколько характерных тенденций. Во-первых, проникновение «зеленой повестки» происходит от экономики в направлении социальной и политической организации общества. Так, ученые и общественные деятели говорили о необходимости сокращения выбросов загрязняющих веществ со стороны промышленного производства. Теперь же мы видим призывы ко всем людям сократить свой уровень потребления и даже изменить свой уровень жизни так, чтобы снизить воздействие на окружающий мир.

Во-вторых, «зеленая повестка» трансформируется от приоритетного внимания к загрязнению окружающей среды (вода, воздух и почва) к вопросам изменения климата (выброс парниковых газов) [Дуплинская, Ступина, Летунов 2023]. Это позволяет перейти от угроз локального масштаба к глобальному уровню, что, в свою очередь, поднимает степень угрозы до тотального и всеобщего измерения, не позволяя никому в мире игнорировать «зеленую повестку».

В-третьих, «зеленая повестка» все в большей степени приобретает уклон к трансформации энергетической отрасли. Углеводороды все чаще называют главным источником проблем человечества, в частности основным источником выброса парниковых газов, что приводит к глобальному изменению климата [Кокорева 2021]. Причем, помимо появившихся научных исследований о размере эмиссии парниковых газов от топливной энергетики, возникают даже религиозные объяснения необходимости трансформации.

Механизмы внедрения «зеленой повестки» в государственное управление

«Зеленая повестка» в нынешнем ее всеобъемлющем виде прошла длинный путь становления. Она начала активно развиваться в середине XX в. по

нескольким причинам. Началось активное развитие промышленности в Европе, Северной Америке и чуть позже – в Азии. Это породило рост потребления ископаемых источников энергии, занимавших в то время почти все 100% мирового энергетического баланса. С другой стороны, XX век – это период бурного роста численности населения Земли. На начало века численность мирового населения, по данным ООН, составляла примерно 1,65 млрд чел. В 1927 г. показатель превысил 2 млрд чел. Экономические кризисы и Вторая мировая война замедлили динамику, но в 1960 г. численность населения Земли составила 3 млрд чел. В дальнейшем темп роста ускорялся: 4 млрд чел. – 1974 г., 5 млрд – в 1987 г., 6 млрд – в 1999 г. Соответственно, для обеспечения увеличивающегося населения требовалось все больше различных ресурсов. Определенным отвлекающим фактором для темы глобальных проблем стало противостояние США и СССР, создавшее биполярную модель мировой политики. Блоковая конфронтация создала угрозу мировой ядерной войны, при которой погибнет все человечество.

Однако к концу 1960-х гг. стали обсуждаться и угрозы другого рода. В 1968 г. итальянский промышленник Аурелио Печчеи и генеральный директор по вопросам науки ОЭСР Александр Кинг создали Римский клуб. Эта организация включала в себя бизнесменов и общественных деятелей, которые заказывали ученым исследования на темы глобальных проблем. Первый доклад Римскому клубу – «Пределы роста», авторами которого были Донелла Медоуз, Деннис Медоуз, Йорген Рандерс и Уильям Беренс III, был опубликован в 1972 г. Основным результатом исследования стал поисковый прогноз, который авторы сделали с помощью математической модели. Они экстраполировали сложившиеся ко времени написания работы тенденции роста народонаселения Земли, производства различных ресурсов, загрязнения и ряда других факторов. Моделирование показало, что в будущем человечество ожидает катастрофа. По мере роста населения потребуется больше ресурсов, но это приведет к загрязнению окружающей среды, которое, в свою очередь, снизит возможности производства продуктов питания. Нехватка базовых продуктов и перенаселение будут порождать конфликты и голод, которые, в конечном итоге, приведут к сокращению населения.

Доклад вызвал бурную дискуссию как в научной среде, так и среди политиков и бизнесменов. Это объясняется тем, что в докладе говорилось о неизбежной глобальной катастрофе в случае сохранения существующих тенденций человеческого развития. Кроме того, первый доклад Римскому клубу контрастировал с существовавшей тогда политической повесткой. Внимание было обращено на угрозу ядерной войны и гибели человечества по этой причине, тогда как Медоуз с коллегами по исследованию фактически игнорировали этот фактор, оставляя его на периферии планетарных угроз. А в качестве основных вызовов называли модель экономического развития и динамику демографических процессов. Такая постановка вопроса привлекала к себе внимание.

В последующих докладах Римскому клубу развивалась и постепенно выходила на первый план тема загрязнения окружающей среды, оттесняя вопросы темпов роста населения и промышленности. Однако более важным изменением стало изменение подхода к решению проблемы потенциальной катастрофы в будущем. Авторы «Пределов роста» предлагали концепцию «нулевого роста». Это означало, что человечество должно остановить свой неконтролируемый рост по многим параметрам – численности населения, объемам потребления и т.д. При этом в докладе не давался полноценный ответ на вопрос, каким образом «нулевой рост» будет достигнут – сохранением существующего

положения или выравниванием диспропорций между странами и регионами. В последующих докладах Римскому клубу («Человечество у поворотного пункта», 1974 г.; «Пересмотр международного порядка», 1976 г.; «Цели для человечества», 1977 г.) речь скорее идет о концепции органического роста, или устойчивого роста. Заморозка развития человека не предусмотрена. Авторы указывают на развитие технологий, энергосбережение, возобновляемую энергетику, оптимизацию промышленности и другие меры, которые позволят мировому сообществу сохранить рост, но при этом не приблизиться к той катастрофе, которую спрогнозировал коллектив авторов «Пределов роста».

Важным последствием выхода первого доклада Римскому клубу стала институционализация «зеленой повестки». В ООН обсуждали вопрос защиты окружающей среды. Так, например, в 1972 г. в Стокгольме прошла конференция ООН по окружающей человека среде. Но ее содержание все же оставалось крайне политизированным, и экологическая повестка по-прежнему стояла на втором плане.

Во многом в ответ на «Пределы роста» в ООН была сформирована специальная комиссия для изучения перспектив устойчивого роста мирового сообщества. В 1983 г. Генеральный секретарь ООН Хавьер Перес де Куэльяр поручил норвежскому политику Гру Харлем Брунтланн создать Международную комиссию по окружающей среде и развитию при ООН и стать ее первым руководителем. Данная комиссия имела именно «зеленую» направленность. В резолюции Генеральной ассамблеи ООН A/RES/38/161 «Процесс подготовки экологической перспективы на 2000 год и последующий период», указывались задачи комиссии:

- предлагать долгосрочные экологические стратегии для достижения устойчивого развития до 2000 г. и далее;
- рекомендовать способы, с помощью которых забота об окружающей среде может быть интегрирована в более тесное сотрудничество между развивающимися странами и между странами, находящимися на разных этапах экономического и социального развития, и привести к достижению общих и взаимодополняющих целей, учитывающих взаимосвязи между людьми, ресурсами, окружающей средой и развитием;
- рассмотреть пути и средства, с помощью которых международное сообщество может более эффективно решать экологические проблемы;
- помочь определить общие представления о долгосрочных экологических проблемах и соответствующих усилиях, необходимых для успешного решения проблем защиты и улучшения состояния окружающей среды, долгосрочную программу действий на ближайшие десятилетия и амбициозные цели для мирового сообщества, принимая во внимание соответствующие резолюции специальной сессии Совета управляющих в 1982 г.

Из указанных задач можно сделать вывод, что комиссия ООН должна была обосновать возможность развития человечества в условиях экологических и ресурсных ограничений. В 1987 г. комиссия Брунтланн опубликовала доклад «Наше общее будущее», который, как считается, закрепил «зеленую повестку» в мировой политике. Документ популяризировал понятие «устойчивое развитие», а также дал ему определение, ставшее наиболее распространенным: «устойчивое развитие — это развитие, которое отвечает потребностям настоящего, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Таким образом был закреплен переход «зеленой повестки» на уровень официальных структур, а также выбран вариант устойчивого развития в противовес заморозке развития. Первое позволяло в дальней-

шем перейти к внедрению обязательств по изменению экономической политики и энергетики, в частности на национальном и наднациональном уровне управления [Подобреювская 2023]. Второй аспект важен для корпоративного уровня: для них не закрылись возможности развития. Однако теперь развиваться нужно было в соответствии с «зеленой повесткой», объявляя, что те или иные изменения инициированы для снижения воздействия на окружающую среду и климат.

Климатическая тематика после публикации доклада «Наше общее будущее» выделась в отдельный международный институт, который и в настоящее время остается одним из главных форматов по данной тематике. В 1988 г. Всемирная метеорологическая организация и ЮНЕП учредили Межправительственную группу экспертов по изменению климата (МГЭИК). В 1992 г. в Рио-де-Жанейро прошел саммит Земли (Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, ЮНСЕД), на котором был принят документ под названием «Повестка дня на XXI век» [Ефимова, Мальцев, Чупина 2023]. В нем звучала тематика устойчивого развития и делалась попытка ответить на вопрос, как экономическое развитие должно происходить с минимальным воздействием на окружающую среду. На смену этому документу в 2001 г. ООН приняла документ «Цели развития тысячелетия». Его подписали 193 страны мира. В дальнейшем он был трансформирован в «Цели устойчивого развития» ООН.

Внедрение «зеленой повестки» в корпоративный сектор

С другой стороны, происходило закрепление «зеленой повестки» в корпоративном секторе. Оно также происходило через инструментарий ООН. В 1999 г., будучи главой ООН, Кофи Аннан, выступая на Всемирном экономическом форуме, объявил о создании Глобального договора ООН, к которому могут присоединяться коммерческие компании. Договор состоит из десяти принципов, взятых из ранее принятых ООН документов – Всеобщей декларации прав человека, Декларации Международной организации труда об основополагающих правах и принципах в сфере труда, Декларации по окружающей среде и развитию. Именно в Глобальном договоре проявилась структура нынешнего формата отчетности *ESG* (экологическое, социальное и корпоративное управление). Принципы договора разбиты на четыре группы: права человека, стандарты работы, окружающая среда и противодействие коррупции.

Любая компания может присоединиться к Глобальному договору, просто ежегодно присылая свое заявление. Никаких требований к ней не предъявляется. С одной стороны, такой подход подвергается критике, т.к. множество компаний присоединялись к Глобальному договору, используя это в рамках «озеленения» своего имиджа. В реальности они могут не учитывать принципы договора в своей деятельности. С другой стороны, присоединение к Глобальному договору ООН было первой ступенью по внедрению «зеленой повестки» в коммерческую сферу. Соответственно, этот шаг должен был быть максимально ненавязчивым и легким для компаний, чтобы не вызывать отторжения или противодействия.

Большая часть компаний, присоединившихся к Глобальному договору ООН, уже с начала 2000 г. стремились указывать в своей отчетности меры по достижению целей устойчивого развития или свою приверженность принципам самого Глобального договора. Это позволило «зеленой повестке» в корпоративном секторе двинуться из стадии добровольного внедрения к обязательной. В 2001 г. британская компания *FTSE International Limited*, принадлежащая

Лондонской фондовой бирже (*LSE*) и занимающаяся предоставлением индексов фондового рынка, запустила серию индексов *FTSE4Good*. Эти индексы информируют о показателях сильных экологических, социальных и управленческих практик. Появление подобного индикатора подталкивало компании к внедрению в свою деятельность и отчетность данных о социальной, управленческой и экологической деятельности.

В нулевые годы подобный подход к оценке компаний начал внедряться через институты ООН. В 2004 г. глава ООН Кофи Аннан призвал глав 50 крупнейших в мире финансовых институтов применять *ESG* как неотъемлемый элемент стратегии их бизнеса [Довбий и др. 2022]. Это обращение вышло отдельным документом – «Нравнодушный побеждает» (*Who Cares Wins*). В документе сформулирована идея, что следование компаниями принципам *ESG* не просто приближает мир к достижению целей устойчивого развития и отдалает глобальную экологическую катастрофу, но и улучшает экономические показатели коммерческих структур (увеличивает акционерную стоимость). Подобному тезису дается сразу несколько объяснений: *ESG* якобы 1) позволяет более эффективно управлять рисками, 2) предвидеть действия регулирующих органов, 3) положительно влиять на имидж компании. В первом пункте предполагается, что если компания будет сокращать выбросы, то глобальное изменение климата не случится, а значит не будет разрушений предприятия компании. Во-втором делается намек на то, что в дальнейшем регулирующие органы ряда стран будут вводить все новые ограничения в соответствии с принципами *ESG*. В-третьих, «зеленая повестка» становится все более модной, а значит, приверженность этим принципам позволяет продемонстрировать передовой характер компании.

Выводы

«Зеленая повестка» в последние десятилетия увеличивает свой вес в перечне факторов, оказывающих влияние на принятие государственных решений. При этом внутри подобной повестки происходит трансформация от экологической направленности к климатическим аспектам. С 1970-х гг. происходит идеологическая и политическая актуализация «зеленой повестки».

С одной стороны, в научном сообществе и общественном мнении развивается идея угрозы человечеству из-за загрязнения окружающей среды, вызванной антропогенным фактором. С другой стороны, обществу предлагается выход из сложившейся ситуации – путь устойчивого развития. Таким образом, страны смогут продолжать развиваться, и населению не придется переходить на режим жесткой экономии. Но государствам в данном сценарии нужно будет перейти на новую систему управления. Новая система принятия решений должны быть основана на руководящей роли «зеленой повестки». Конфликтность подобной теории заключается в неравномерности развития стран к моменту потенциального перехода на новую систему государственного управления и существования экономических субъектов. Развитые страны имеют технологии и возможности инвестирования в перестройку экономики на новые, «зеленые» правила, а часть развивающихся стран лишены такой возможности.

Список литературы

Довбий И.П., Кобылякова В.В., Кондратов М.В., Минкин А.А. 2022. ESG-переход: зеленая повестка в глобальной экономике и финансах. – *Управление в современных системах*. № 1(33). С. 21-33.

Дуплинская Е.Б., Ступина Ю.В., Летунов С.А. 2023. «Зеленая» повестка: модный тренд или объективная необходимость. — *Экономика и предпринимательство*. № 3. С. 1071-1073.

Ефимова Е.Г., Мальцев А.А., Чупина Д.А. 2023. «Зеленая» повестка в современной практике стран и регионов: в поисках единого подхода. — *Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика*. № 1. С. 55-72.

Кокорева С.А. 2021. Влияние «зеленой» повестки на рыночную капитализацию российских и иностранных компаний нефтегазового сектора. — *Научное обозрение: теория и практика*. № 5. С. 1434-1443.

Подобреювская Е.С. 2023. «Зеленая повестка» в политическом процессе современной России: особенности формирования. — *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. Т. 13. № 1. С. 30-34.

YUSHKOV Igor Valer'evich, Senior Lecturer at the Department of Political Science, Faculty of Social Sciences and Mass Communications, Financial University under the Government of the Russian Federation (49 Leningradsky Ave, Moscow, Russia, 125993; ivyushkov@fa.ru, SPIN-code: 5693-0136125993)

FORMATION OF THE CLIMATE AGENDA AS A FACTOR IN GLOBAL POLITICS

Abstract. The article analyzes the reasons for the emergence of the green agenda in the process of public administration. The author examines the mechanisms by which this factor has become significant in making managerial and political decisions. The analysis of the process of institutionalization of the green agenda is carried out both in international institutions and in the commercial sector.

Keywords: green agenda, climate, public administration, ESG, sustainable development
