

**Федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский финансовый институт» (НИФИ)**

Центр международных финансов

НИР 20 «Практический опыт поддержки «зеленого» финансирования (на примере стран «Группы двадцати»)

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

«Разработка предложений, поддерживающих деятельность по выстраиванию целостной системы мер и механизмов развития и государственной поддержки «зеленого» финансирования в Российской Федерации, в части распространения практики ERA внутри финансовой системы России»

2017 - ноябрь

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. Основные факторы, воздействующие на национальные правительства и принуждающие их к введению в контур государственного управления новых элементов, задача которых – формирование источников финансирования программ экологизации национальной экономики	4
2. Интеграция оценки и учета экологических рисков в процесс принятия инвестиционных решений – главная тенденция современной государственной политики в сфере формирования системы мер и механизмов развития и государственной поддержки «зеленого» финансирования в Российской Федерации.....	10
3. Основные итоги, достигаемые в части распространения практики анализа экологических рисков (ERA) в процесс принятия управленческих решений предприятиями различных секторов национальной экономики	24
4. Предложения, поддерживающие деятельность по выстраиванию целостной системы мер и механизмов развития и государственной поддержки «зеленого» финансирования в Российской Федерации, в части распространения практики ERA внутри финансовой системы России ..	28
Список исполнителей	31

Введение

Цель аналитической записки – раскрыть основные подходы к решению последней (пятой) задачи НИР – «разработка предложений по развитию форм и инструментов государственной поддержки «зеленого» финансирования, возможных к применению в Российской Федерации». Настоящее аналитическое исследование обобщает современный опыт интеграции в практику государственного управления концепции устойчивого развития, внедряемой под эгидой противодействия глобальным климатическим изменениям.

В процессе настоящей аналитической работы:

1) структурированы основные факторы, воздействующие на национальные правительства и принуждающие их к введению в контур государственного управления новых элементов, задача которых сформировать источники финансирования программ экологизации национальной экономики, обеспечивая при этом переориентацию бизнеса на «зеленое» развитие;

2) выделена главная тенденция современной государственной политики в сфере формирования системы мер и механизмов развития и государственной поддержки «зеленого» финансирования в Российской Федерации, в качестве которой признается интеграция оценки и учета экологических рисков в процесс принятия инвестиционных решений;

3) описаны основные итоги, достигаемые в Российской Федерации в части распространения практики анализа экологических рисков (ERA) в процесс принятия управленческих решений предприятиями различных секторов национальной экономики;

4) сформулированы предложения, поддерживающие деятельность по выстраиванию целостной системы мер и механизмов развития и государственной поддержки «зеленого» финансирования в Российской Федерации, в части распространения практики ERA внутри финансовой системы России.

Таким образом, в настоящем аналитическом исследовании раскрываются итоги проецирования на национальную экономику сформированных на глобальном уровне управления приоритетов, обосновывающих целесообразность перехода к «зеленой» экономике. Делается вывод, что успех этого перехода должен обосновываться не только глобальными, но и национальными приоритетами развития, а также должен определяться готовностью структуры национальной экономики и степенью развития институтов и инфраструктуры финансовых рынков.

В связи с этим внедрение в систему управления государственным и коммерческим сектором подходов к управлению экологическими рисками следует признать действенным и выделить в качестве приоритетной задачи государственного управления в среднесрочной перспективе.

1. Основные факторы, воздействующие на национальные правительства и принуждающие их к введению в контур государственного управления новых элементов, задача которых – формирование источников финансирования программ экологизации национальной экономики

Проблема трансформации экономики, равно как и определение направления самой трансформации на глобальном уровне управления, уже вышла из категории постановочных и оформлена в концепцию устойчивого развития¹. Одновременно рядом развитых стран активно разрабатываются подходы и апробируются инструменты, способствующие достижению предполагаемого устойчивого экономического и социального развития, предпринимаются активные действия по тиражированию получаемых в результате подобной новаторской управленческой деятельности практик в экономики других стран. В подобной ситуации России, равно как и другим странам, которые пока не относятся к категории идеологов и регуляторов процесса построения новой модели мировой экономики, необходимо понимать, в каком направлении собственно планируется движение.

Новые вызовы государственному управлению. Система управления национальным развитием сегодня проходит этап адаптации к такому феномену, как глобализация². Процесс глобализации расширил возможности трансграничного взаимодействия правительств, бизнес-сообществ и сообществ граждан, вследствие чего произошло серьезное изменение роли факторов ценностей и идеологии. Достижение устойчивого развития как отдельной страной, так и миром в целом, сегодня должно опираться как на ответственную политику государств, так и на ответственное поведение бизнеса.

¹ Концепция устойчивого развития (*sustainable development*) появилась в результате объединения трех основных точек зрения на развитие общества: экономической, социальной и экологической. Экономическая составляющая подразумевает оптимальное использование ограниченных ресурсов и использование экологических – природо-, энерго-, и материало-сберегающих технологий, включая добычу и переработку сырья, создание экологически приемлемой продукции, минимизацию, переработку и уничтожение отходов. Социальная составляющая предполагает построение более эффективной системы принятия решений, учитывающей исторический опыт и поощряющей плюрализм. Экологическая составляющая должна обеспечить целостность биологических и физических природных систем.

Концепция начала формироваться в 1970-е гг. В 1980 г. впервые получила широкую огласку во Всемирной стратегии сохранения природы, разработанной по инициативе ЮНЕП (Программа ООН по окружающей среде), Международного союза охраны природы и Всемирного фонда дикой природы.

Отмечается неточность перевода на русский язык выражения *sustainable development*. В контексте, предполагаемом разработчиками концепции, это — развитие «продолжающееся» («самодостаточное»), то есть такое, которое не противоречит дальнейшему существованию человечества и развитию его в прежнем направлении.

[Электронный ресурс] URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B9%D1%87%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B5_%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%B5 (дата обращения 10.09.2017).

² Аносова Л.А., Кабир Л.С. Экономическая интеграция в современном мире и экономический регионализм // Экономика и управление. 2014. №3 (101). С.4-11.

Механизм, мотивирующий правительства стран к проведению ответственной политики, формировался, в первую очередь, в результате дискуссий в формате международных конференций ООН, «в рамках которых осуществлялся обмен опытом и разработка глобальных планов действий по «озеленению» экономики и финансов»³.

Механизмом, мотивирующим бизнес к внедрению принципов ответственного поведения в свои деловые стратегии, выступает механизм ответственного (социально-ответственного) инвестирования, предполагающий выбор объекта инвестиций посредством учета ESG-факторов⁴. Мировое деловое и политическое сообщество прошло определенный путь, прежде чем ответственное инвестирование было осознано как необходимость⁵.

По мере осознания влияния бизнеса на окружающую среду и общество, а также осознания того, что это воздействие должно быть ответственным, происходило формирование институтов, ставивших своей целью распространение этого понимания в бизнес-среде⁶. Формирование институтов осуществлялось по двум направлениям. Первое – это формирование международных организаций, осуществляющих координацию деятельности в сфере природосохранения и социальной справедливости по отраслевому или региональному признаку, и второе направление – формирование организаций, представляющих интересы ответственных инвесторов и обеспечивающих их эффективное взаимодействие с правительствами, регулирующими структурами, общественностью как на уровне отдельных стран, так и на глобальном уровне.

Таким образом, первым вызовом национальным правительствам следует признать вызов, исходящий с уровня глобального управления (являющимся внешним по отношению к национальной экономике), когда в формате добровольно принимаемых в рамках международных соглашений обязательств национальные правительства, по сути, лишают себя части своих полномочий по управлению страной.

Вторым вызовом национальным правительствам следует признать вызов, исходящий от международных организаций, подающих в частности национальным бизнес-структурам сигналы к изменению традиционной деловой

³ Яковлев И.А., Кабир Л.С., Никулина С.И., Раков И.Д. Финансирование «зеленого» экономического роста: концепции, проблемы, подходы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3 (37). С.16.

⁴ ESG-факторы (Environmental, Social, Corporate Governance - ESG) подразумевают учет влияния инвестиций на экологическое окружение и социальную сферу территории, в границах которой реализуется проект, а также оценку политики корпоративного управления получателя инвестиций на соответствие принципам социальной справедливости, экологичности, этичности.

⁵ Кабир Л.С. Социально ответственное инвестирование: тренд или временное явление? // Экономика. Налоги. Право. 2017. Т. 10. № 4. С. 36.

⁶ Яковлев И.А., Кабир Л.С. «Зеленый» экономический рост: современный этап трансформации международных отношений // Проблемы экономической и юридической практики. 2016. № 4. С. 60-63; Кабир Л.С. Социально ответственное инвестирование: тренд или временное явление? // Экономика. Налоги. Право. 2017. Т. 10. № 4. С. 37-40.

практики посредством внедрения в нее принципов ответственности и устойчивого развития и уделяющих все больше внимания вопросам «зеленой» экономики и проблеме изменения климата.

Текущие задачи управления. Анализ эволюции инструментов мотивации, разрабатываемых в рамках глобальных планов действий по продвижению политики «зеленого» экономического роста, помогает понять логику этих инструментов, проследить эволюцию роли национальных правительств, увидеть масштаб новых задач, встающих перед национальными правительствами, обусловленных поставленными на глобальном уровне целями в области устойчивого развития (см. табл. 1).

Изучение эволюции инструментов, формировавшихся в рамках механизма мотивирующего правительства стран к проведению ответственной политики, позволяет увидеть произошедшее в течение 30-ти лет изменение подхода к управлению процессом «озеленения» экономики. Если ранее национальные правительства являлись субъектами, содействующими в рамках общей экономической целесообразности многосторонним финансовым учреждениям, инвестирующим в предотвращение загрязнения окружающей среды, а бизнес представлялся пассивным субъектом, на которого международные организации и правительства воздействуют убеждением и финансовой поддержкой программ в области экологизации производства, то сегодня ключевым субъектом выступают национальные правительства, берущие на себя обязательства по реформированию национальных экономик.

Во исполнение добровольно взятых международных обязательств разрабатывается национальная стратегия, а также политика реформ, через программы которой реализуется комплекс мер, дестимулирующих производственную и инвестиционную деятельность в секторах национальной экономики, не относящихся к «зеленым», и, напротив, стимулирующих активность в «зеленых» секторах.

Изменились и источники финансирования «зеленой» экономики. На раннем этапе это были преимущественно ресурсы, консолидируемые многосторонними финансовыми учреждениями и направляемые в рамках программ содействия странам в решении проблем, определенных в целях глобального регулирования мировым развитием. Эти ресурсы предполагалось постепенно замещать финансированием, мобилизуемым самими государствами, получателями помощи.

Сегодня финансирование «зеленой» модели экономики представляется логичным за счет самих бизнес-структур. Задача национального правительства – при помощи инструментов государственного регулирования создать предпринимателям стимулы для развития «зеленых» производств, одновременно дестимулируя функционирование производств, не относящихся к «зеленым»,

Таблица 1 – Инструменты мотивации к проведению политики «зеленого» экономического роста: хронология развития

Год	Инструмент	Роль национальных правительств
1983	Многосторонние финансовые учреждения	Оказание содействия в рамках общей экономической целесообразности инвестирования в предотвращение загрязнения окружающей среды.
1992	Разработка национальной политики, ведущей к повышению эффективности в распределении ресурсов	Иницируют, осуществляют разработку, распределяют ответственность между всеми заинтересованными участниками, реализуют.
2002	Формирование эффективной и прозрачной системы мобилизации государственных ресурсов	Иницируют, осуществляют разработку, реализуют.
2002	Поддержка финансовых учреждений, мобилизующих финансовые ресурсы на международных финансовых рынках с использованием нестандартных подходов и инструментов	Обеспечение благоприятного инвестиционного климата для прямых иностранных инвестиций, защиты интересов частных инвесторов.
2008	Программы повышения энергоэффективности, энергосбережения, увеличения доли возобновляемых источников энергии	Обеспечение благоприятного инвестиционного климата для привлечения инвестиций в выделенные, в соответствии с программами, сектора экономики.
2008	Реформирование системы управления национальной экономикой с целью переориентации инвестиций из традиционных отраслей в отрасли «чистых» технологий, «зеленые» отрасли	Иницируют, осуществляют разработку, реализуют взаимосвязанный комплекс программ, направленных на сокращение непроизводительных расходов, повышение энергоэффективности, привлечение инвестиций в устойчивый транспорт, возобновляемые источники энергии и вводят экологические налоги.
2009	Программы стимулирования «зеленой» промышленности	Иницируют, осуществляют разработку, реализуют взаимосвязанный комплекс мер государственной поддержки «зеленой» промышленности, а также комплекс мер, дестимулирующих инвестиционную активность в секторах промышленности, не относящихся к «зеленым».
2010	Прямое государственное финансирование как катализатор частных «зеленых» инвестиций	Осуществляют разработку и реализуют программы: «зеленых» государственных закупок, повышения энергоэффективности общественных зданий и предприятий, государственных НИОКР в сфере «зеленых» технологий.

2012	Национальные программы стимулирования частных инвестиций	Обеспечение благоприятного инвестиционного климата, защиты интересов частных инвесторов.
2013	Национальная стратегия финансирования устойчивого развития	Иницируют, осуществляют разработку, реализуют учет всех источников финансирования в целях обеспечения благоприятного инвестиционного климата, защиты интересов всех категорий инвесторов, особенно частных.
2015	Подтвержденное страной в добровольном порядке обязательство рационализировать неэффективное субсидирование в отношении ископаемых видов топлива	Отказ от субсидий, мотивируя экологическими последствиями, реорганизация налогообложения предприятий топливно-энергетического комплекса и предприятий, использующих ископаемое топливо.
2015	Национальные банки развития, Региональные банки развития	Обеспечивают функционирование кредитных механизмов, выступают гарантом соблюдения необходимых социальных и экологических требований.
2015	Подтвержденное страной в добровольном порядке обязательство по достижению целей в области устойчивого развития ⁷	Берут на себя ответственность по созданию национальных механизмов, содействующих достижению целей устойчивого развития.

Источник: составлено по Яковлев И.А., Кабир Л.С., Никулина С.И., Раков И.Д. Финансирование «зеленого» экономического роста: концепции, проблемы, подходы // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3 (37), С. 16-18.

⁷ Цели устойчивого развития – это план, включающий: цели (17), задачи (169) и ряд показателей, которых правительства стран всего мира должны будут достичь к 2030 г. Приняты на Саммите ООН по устойчивому развитию в 2015 г. URL: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>

тем самым обеспечивая переток капитала из одних секторов национальной экономики в другие.

Роль государства в финансировании «зеленой» экономики концентрируется исключительно на стратегических направлениях и только в мере, обеспечивающей привлекательность для частных инвестиций.

За многосторонними финансовыми учреждениями прочно закрепляется роль кредиторов, предоставляющих кредиты и финансовые услуги суверенным правительствам или проектам, гарантированным государством⁸.

Таким образом перед национальными правительствами встают новые, колоссальные по своим масштабам задачи государственного управления суть которых – качественное изменение как структуры национальной экономики, так и структуры национальной финансовой системы в соответствии с поставленными на глобальном уровне целями в области устойчивого развития. При этом меры государственной политики, направленные на содействие развитию «зеленых» секторов экономики и реализуемые на уровне отдельной страны, «наряду с государственным регулированием и поддержкой банковской системы, системы страхования, рынка акций, институциональных инвесторов, являются одним из главных рычагов, обеспечивающих устойчивость финансовой системы и переход к «зеленому» росту»⁹.

Перспективные задачи управления. Опыт стран, избравших активную позицию в реализации программы «озеленения» национальной экономики, продемонстрировал ряд проблем, которые снижают эффективность действий государства как ключевого субъекта¹⁰, а их решение следует признать в качестве перспективных управленческих задач, стоящих перед национальными правительствами.

Во-первых, государствам пока не удастся изменить свою роль как основного инвестора на роль катализатора «зеленых» инвестиций, точно воздействующего для создания стимулов частным инвесторам. В результате колоссальные ресурсы бюджетов направляются через меры государственной поддержки в «зеленые» проекты, а частные инвестиции не демонстрируют тенденцию к замещению государственных.

Во-вторых, недостаточную эффективность демонстрирует и государственное регулирование, не сопровождаемое государственным финансированием. Это означает, что жесткая экологическая политика

⁸ Яковлев И.А., Кабир Л.С. «Озеленение» мировой финансовой системы: новые тенденции в деятельности Всемирного банка // Проблемы экономической и юридической практики. 2016. № 5. С. 32-35; Богачева О.В., Смородинов О.В. «Зеленые» облигации как важнейший инструмент финансирования «зеленых» проектов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2 (31). С. 70-81.

⁹ Богачева О.В., Смородинов О.В. Государственные меры по организации и развитию рынка «зеленых» облигаций // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 3 (31). С. 56.

¹⁰ Раков И.Д. Механизмы поддержки финансирования «зеленых» проектов: опыт стран // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11. № 2 (42). С.77-78; Никулина С.И. Механизм бюджетного финансирования «зеленых» проектов в ЕС // Экономика и предпринимательство. 2017. № 7 (84). С. 51-57; Никулина С.И. Административное и экономическое стимулирование перехода КНР к «зеленой» экономической модели // Экономика и предпринимательство. 2016. № 7 (72). С. 606-612.

показывает эффективность лишь тогда, когда осуществляется одновременно с реализацией масштабных бюджетных программ, предусматривающих существенные объемы финансирования.

В-третьих, жесткость национальной экологической политики также имеет предел, достижение которого приводит к сокращению частных «зеленых» инвестиций даже при сохранении бюджетного финансирования.

В-четвертых, первостепенную по значимости роль продолжают выполнять государственные инструменты финансирования «зеленых» инвестиций, рыночные инструменты (частное финансирование, коммерческое банковское кредитование) занимают подчиненную роль и характеризуются неразвитостью и слабой распространенностью. Инновационные подходы к финансированию, под которыми в первую очередь подразумеваются «зеленые» облигации, пока еще находятся в стадии разработки и апробации.

В-пятых, просматривается зависимость «зеленых» инвестиций от мировой конъюнктуры, что указывает как на низкую эффективность государственной политики в данной сфере, так и на потенциальную неспособность национальных правительств существенным образом влиять на ситуацию, поскольку подобная зависимость означает, что центр принятия инвестиционных решений национальными компаниями находится за пределами территории страны, т.е. вне контроля государственного управления.

Все это заставляет институты глобального управления и национальные правительства искать новые инновационные подходы, способные достичь одновременно двух целей: стимулировать «зеленый» экономический рост и сформировать источники финансирования этого «зеленого» роста.

В качестве потенциального направления, способного достичь одновременно обеих целей, в настоящее время рассматривается интеграция в систему принятия управленческих решений инструментов оценки и учета экологических рисков.

2. Интеграция оценки и учета экологических рисков в процесс принятия инвестиционных решений – главная тенденция современной государственной политики в сфере формирования системы мер и механизмов развития и государственной поддержки «зеленого» финансирования в Российской Федерации

Основные направления развития «зеленой» экономики в России были сформулированы в Резолюции IV Всероссийского съезда по охране окружающей среды¹¹. Эти направления включают:

- увеличение инвестиций в природоохранные технологии;
- совершенствование методов переработки отходов;
- поддержку экологической активности бизнеса в отраслях нового технологического уклада;

¹¹ См. Резолюция IV Всероссийского съезда по охране окружающей среды. Москва, 2-4 декабря 2013//Режим доступа <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=131936>

- создание механизмов для введения платежей за экосистемные услуги;
- создание условий для привлечения капитала на рынок экологических товаров и услуг;
- создание дополнительных «зеленых» рабочих мест;
- формирование новых инновационных отраслей экономики, обладающих потенциалом роста ВВП.

Среди прочих мер, направленных на устойчивое развитие конкурентных преимуществ российской экономики, названы:

- учет экологического фактора при разработке и реализации стратегий и государственных программ социально-экономического развития;
- активизация работы по оценке средне- и долгосрочных экологических рисков и потерь от изменения климата, по оценке затрат и выгод от реализации мер контроля за выбросами парниковых газов, по созданию и апробации экономических механизмов стимулирования сокращения вредных выбросов в атмосферу.

Оба эти направления непосредственно связаны с оценкой эффективности государственной поддержки «зеленых» инвестиций как внутри государственного сектора, так и в экономике в целом.

Международная практика государственного управления и ведения бизнеса показывает, что оценке эффективности инвестиций в процессе принятия решений о финансировании той или иной экологической программы и природоохранных мероприятий повышенное внимание уделяют все заинтересованные стороны – государство, бизнес и гражданское общество. И, хотя методы подобных расчетов и оценок пока несовершенны и не находят повсеместного применения, их интеграция в практику принятия решений относительно финансирования деятельности в сфере природоохранных мероприятий набирает силу.

Программы, направленные на минимизацию экологических рисков, реализуются, как правило, не для получения известных экономических эффектов, таких как экономия финансовых ресурсов, увеличение прибыли или доходов бюджета. Они реализуются ради решения жизненно важных для общества проблем, для получения определенного положительного результата, который формулируется в качестве цели программы.

Тем не менее, в процессе реализации экологических программ и других подобных инициатив экономические и социальные эффекты возникают практически всегда. Это происходит независимо от того, планируют их или нет разработчики программ, и принимают ли они во внимание степень снижения экологических рисков при определении направлений финансовых вложений.

Общее правило оценки эффективности финансовых ресурсов, выделяемых из бюджета, зафиксировано в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Принцип эффективности использования финансовых ресурсов в отношении государственных программ означает, что при составлении бюджетов участники процесса должны исходить из необходимости

достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств.

Этот подход к управлению финансовыми ресурсами в России в последние годы получает все более широкое распространение в рамках перехода от управления, основанного на оценке затрат, к управлению, основанному на управлении результатами. Ниже приведены сравнительные характеристики, определяющие различия между видами управления в зависимости от целевого показателя эффективности, объекта управления, и метода планирования затрат:

Таблица 2 - Сравнительные характеристики типов управления в зависимости от целевого показателя эффективности, объекта управления и метода планирования затрат

<i>Тип управления</i>	Управление затратами	Управление результатами	Управление программой
Целевой показатель эффективности	100% соблюдение бюджета программы (проекта, мероприятия), обеспечивающее целевое расходование средств	Минимальные затраты ресурсов (минимальный бюджет) при заданных результатах	Максимальные результаты и эффекты при заданных затратах ресурсов, минимизация долгосрочных рисков финансовых вложений
Основание для принятия решения о выделении финансирования	Перечень запланированных и утвержденных мероприятий	Принятые и реализуемые программы (проекты), перечень мероприятий в рамках программы	Оценка общественной потребности, выбор общественно значимой цели
Показатели эффективности	Соблюдение бюджета программы: запланированные расходы по статьям затрат в сравнении с фактическими	Достижение непосредственных результатов в сравнении с затратами	Достижение общественно значимых результатов и эффектов в сравнении с затратами
Метод планирования затрат	Составление и обоснование бюджета программы	Составление и обоснование бюджета программы, конкурсный отбор поставщиков по критериям затраты-результат	Анализ затраты-выгода Составление и обоснование бюджета программы в разрезе проектов и мероприятий Анализ и оценка альтернативных способов достижения целей
Цели измерения и оценки	Недопущение нецелевого расходования средств	Соблюдение требований к процессу, достижение показателей, характеризующих непосредственные результаты; стимулирование экономии расходов	Демонстрация вклада программы в создание общественного блага, преимуществ создания инновационных технологий, процессов, продуктов, услуг Минимизация и предотвращение негативных последствий реализации мероприятий программ для общества и государства

Источник: Рекомендации по оценке социально-экономической эффективности социальных программ. Определения, подходы, практический опыт // Андреева Е.И., Горшкова И.Д., Ковалевская А.С. — М.: Издательство «Проспект», 2014. — 72 с.

Эффективность финансовых вложений, в том числе капитального характера, измеряется различными методами на разных этапах разработки и

реализации программ – планирования, исполнения и завершения, а также в зависимости от типа управления имеющимися ресурсами – управление затратами, управление результатами или управление программой. К настоящему времени на федеральном уровне приняты нормативные правовые акты, методики и методические рекомендации по оценке эффективности целевых программ и проектов. Однако эти документы носят общий характер, специфика оценки эффективности экологических проектов в них не отражена. В государственной программе «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 гг. отсутствует методика оценки эффективности финансовых вложений в улучшение состояния окружающей среды и снижение экологических рисков; оценка экологических рисков не рассматривается в качестве обоснования принятия решений о государственной поддержке финансового обеспечения мероприятий программы.

Общие расходы федерального бюджета на реализацию мероприятий по охране окружающей среды за период 2013-2020 гг. составят 272,9 млрд рублей (без ресурсного обеспечения развития системы мониторинга геофизической обстановки над территорией Российской Федерации) (см. табл.3).

Таблица 3 - Расходы федерального бюджета на реализацию мероприятий по охране окружающей среды за период 2013-2020 гг. (млн руб.)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Минприроды России	10370,9	12380,1	11218,0	12318,6	12495,1	11227,5	11078,7	11108,8
Минэнерго России	-	1224,7	1153,6	-	-	-	-	-
Росприроднадзор	3797,3	4036,2	3838,4	4377,6	4005,3	3954,5	3920,6	3920,6
Роснедра	-	-	123,7	133,2	112,7	95,0	75,0	75,0
Росводресурсы	109,2	394,5	36,7	327,3	277,0	182,5	34,0	34,0
Минстрой России	-	545,5	-	1431,1	1211,3	1173,1	1147,6	1147,6
Росрыболовство			1,9	7,4	20,8	6,1	5,9	5,9
Росгидромет	10205,5	11626,4	13605,8	14835,7	15765,6	14374,3	13105,7	13105,7
Минпромторг России	282,3	327,7						
Всего	24765,4	30535,5	29978,5	33431,1	33888,2	31013,1	29367,7	29397,8

Источник: составлено по Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №326 (в ред. от 06.07.2017).

Основная часть финансирования «зеленых» проектов осуществляется через банковские кредиты и государственные финансы. На облигации по состоянию на конец 2016 года приходилось менее 1%¹².

¹² Григорьев Д.Е. О «зеленых» финансовых инструментах //Режим доступа http://www.mnr.gov.ru/upload/files/docs/gr_19052017.pdf

«Зеленые» инвестиции оцениваются теми же методами, что и другие виды финансовых вложений: с точки зрения потенциальных рисков для финансовых вложений и эффективности управления по их минимизации. Вместе с тем, идентификация, оценка и управление рисками, связанными с разработкой новых технологий и природными факторами, которые могут сопровождать вложения финансовых ресурсов в экологические программы, являются ключевыми элементами устойчивости самой финансовой системы.

У финансовых институтов (банков, страховых организаций, инвестиционных компаний) могут возникнуть и возникают сложности как при оценке экологических рисков, так и применении различных аналитических инструментов оценки финансовых последствий таких рисков.

Проблема в данном случае заключается в особенностях оценки финансовых вложений в экологические программы, заключающихся главным образом в том, что оценке должен подвергаться не только и даже не столько экономический эффект от проведения тех или иных мероприятий, но и общественный или социальный эффект, который не всегда поддается количественной оценке. Кроме того, результаты и эффекты реализации экологических программ отдалены во времени и от принятия решения о начале финансирования программы, и часто даже от момента завершения программы.

Для сферы финансовых вложений в минимизацию экологических рисков эта задача особенно актуальна, поскольку на сегодняшний день отсутствуют общепризнанные критерии измерения и оценки как экологических рисков, так и эффективности инвестиций в решение экологических проблем. Положение усугубляется тем, что кардинальное улучшение ситуации с экологией требует многократного увеличения расходов на их решение, по крайней мере в краткосрочной перспективе.

Анализ, измерение и оценка экологических рисков (*Environmental Risk Analysis, ERA*) заключается в прогнозировании потенциальных рисков для здоровья человека и окружающей среды, вызываемых загрязнением и деградацией среды обитания. Риск воздействия загрязнителя определяется как вероятность возникновения различного рода негативных эффектов в результате этого воздействия.

Цель оценки – исследование возможностей использования определенного продукта, услуги, технологии без негативного воздействия на здоровье человека или окружающую среду.

Методология оценки экологических рисков для измерения, сравнения, анализа и управления воздействием различного рода загрязнений на окружающую среду и человека в последние годы постоянно совершенствуется и за рубежом, и в России. Однако, поскольку пороги воздействия многих как антропогенных, так и природных факторов во многих случаях бывают мало изучены или неизвестны, *оценка экологического риска носит вероятностный и многовариантный характер*, как правило, с выделением риска для здоровья человека и природной среды.

Общепризнанная методология оценки экологических рисков на сегодняшний день не разработана. В большинстве случаев оценка носит описательный характер. В свою очередь, сложность экосистем, комплексность воздействия (химической, физической и биологической природы) и недостаточная изученность характеристик негативного воздействия усложняет количественную оценку рисков.

Методология оценки может включать анализ концентрации химического вещества в окружающей среде и сравнение ее с прогнозируемой концентрацией, при которой использование этого вещества или технологии становится неэффективным. Под *экологической эффективностью* в данном случае понимается выбор метода производства, обслуживания, утилизации или восстановления, который обеспечивает наибольший экологический, финансово-экономический и общественный эффект, выражающийся в сохранении ресурсов, минимизации негативных выбросов, промышленных и бытовых отходов при минимальных затратах. Методология оценки предполагает также определение мер, необходимых для ограничения потенциальных негативных экологических рисков.

Методология оценки экологических рисков в России является не только инструментом исследований. Национальный стандарт Российской Федерации «Национальный стандарт Российской Федерации Системы экологического менеджмента. Требования и руководство по применению» (ISO 14001:2015, IDT ГОСТ Р ИСО 14001-2016.)¹³ содержит практические рекомендации организациям по разработке, внедрению и поддержке функционирования или улучшению экологического менеджмента, включая рекомендации по идентификации, прогнозированию и управлению влиянием на окружающую среду, достижению экологических целей и обеспечению соответствия законодательным требованиям.

Национальные стандарты в сфере экологического менеджмента, соответствующие международным стандартам

ISO 19011:2011 - IDT - ГОСТ Р ИСО 19011-2012 «Руководящие указания по аудиту систем менеджмента»

ISO 31000:2009 - IDT - ГОСТ Р ИСО 31000-2-10 «Менеджмент риска. Принципы и руководство»

ISO 50001:2011 - IDT - ГОСТ Р ИСО 50001-2012 «Системы энергетического менеджмента. Требования и руководство по применению»

ISO Guide 73:2009 – IDT - ГОСТ Р 51897-2011/Руководство ИСО 73:2009 «Менеджмент риска. Термины и определения»

Оценка экологических рисков – комплексная тема, способствующая выявлению институциональных и рыночных барьеров, которые могут как препятствовать развитию «зеленых» инвестиций, так и, напротив, укреплять потенциал финансовых систем для мобилизации инвестиций в «зеленую» экономику. Выявление, оценка и управление существенными рисками являются ключевыми элементами эффективности и устойчивости

¹³ Принят и введен в действие в России Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29 апреля 2016 г. № 285-ст. Стандарт идентичен международному стандарту ИСО 14001:2015 «Системы экологического менеджмента. Требования и руководство по применению» (ISO 14001:2015 «Environmental management systems - Requirements with guidance for use»).

финансовой системы. На практике может существовать значительная разница в имеющихся у финансовых институтов подходах к применению критериев оценки. В свою очередь, использование оценки может иметь ограничения как с точки зрения последствий для самих финансовых институтов, так и финансовой системы в целом. Можно предположить, что финансовые институты, не принимающие во внимание существенные экологические риски, могут недооценивать и связанные с ними краткосрочные и долгосрочные финансовые риски.

В настоящее время в практической деятельности финансовые институты в явном и неявном виде используют два подхода (или их комбинацию) к оценке экологических рисков:

1) выявление, идентификацию и использование в финансовом секторе экологических факторов как источника финансовых рисков;

2) перевод этих факторов в количественную информацию для определения потенциальной величины финансовых последствий для инвестиций и содействия в принятии инвестиционных решений. Этот подход непосредственно связан с использованием открытых экологических данных для анализа финансовых рисков и принятия инвестиционных решений.

Целенаправленное применение этих подходов при оценке финансовых рисков призвано способствовать совершенствованию кредитно-инвестиционной политики, сокращению портфельных и других видов рисков, разработке инновационных финансовых продуктов, перераспределению капитала и улучшению взаимодействия с заинтересованными сторонами – органами государственной власти, представителями бизнеса и гражданского общества.

Необходимость государственного вмешательства в управление экологическими рисками определяется особой ролью окружающей среды как общественного блага. Государство располагает различными способами распределения издержек, определяющих «цену» этого блага: покрывать издержки, связанные с ухудшением экологии за счет налогов, сборов и иных обязательных платежей или обязать предприятия и граждан платить за экологическую безопасность из собственных средств. Очевидно, что отсутствие или просчеты государственного регулирования экологических рисков неизбежно приводят к тому, что компенсацию за последствия экологических проблем приходится оплачивать всему обществу, в том числе и будущим поколениям.

На практике используются все способы распределения экологических издержек, сочетание которых определяется уровнем экономического развития страны, традициями, зрелостью гражданского общества. Часть расходов государство покрывает за счет налоговых поступлений, другую часть оплачивают предприятия посредством собственных инвестиций, например, в строительство очистных сооружений или природоохранные мероприятия. Нормативная правовая база гарантирует определенный уровень экологических рисков для всех. За более низкий уровень рисков

население доплачивает самостоятельно, например, приобретая дорогостоящие экологически чистые продукты питания или меняя место жительства (так называемая экологическая миграция¹⁴).

ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИМИ РИСКАМИ

1. *Общественная целесообразность.* Управление, направленное на достижение конкретных целей, не может рассматриваться как эффективное, если выгода для общества характеризуется отрицательной величиной. Принцип устанавливает приоритет экологической безопасности над частными целями управления или эксплуатации объекта.

2. *Социальная безопасность.* Управление не может рассматриваться как эффективное, если уровень риска является чрезмерным для определенной группы людей, даже если общество в целом в процессе эксплуатации объекта, внедрения новой технологии и др. получает определенную выгоду.

3. *Экономическая целесообразность.* В соответствии с этим принципом, управленческая деятельность не может рассматриваться как эффективная, если затраты на нее превышают размер экономического ущерба, наносимого тем или иным видом деятельности. Принцип обязывает искать все возможные последствия деятельности и учитывать все исходящие риски, включая экологические.

Система, регулирующая деятельность государства по управлению экологическими рисками, включает в себя¹⁵:

1) *Нормативно-правовые меры* – разграничивают полномочия и определяют права и обязанности сторон в управлении экологическими рисками. Нормативные правовые документы устанавливают ограничения на деятельность отраслей, организаций и отдельных объектов. К этой группе мер относится государственная и общественная экологическая экспертиза; процедуры принятия и согласования экологических решений; регламентирование отдельных показателей, используемых в ходе анализа экологических рисков; лицензирование деятельности, связанной с использованием источников риска для окружающей среды; обязательное страхование риска; сертификация; юридическая ответственность;

2) *Контрольные функции* – предполагают осуществление контроля государства над текущей экономической деятельностью и/или ее результатами, а также применение мер административного воздействия;

3) *Финансово-экономическое регулирование* – направлено на создание стимулов к снижению экологических рисков, вызываемых деятельностью

¹⁴ «Экологические мигранты» – люди, вынужденные менять место жительства из-за угрозы жизни и здоровью за пределы места своего обитания, вследствие внезапных или длительных экологических бедствий, катастроф или по техногенным причинам. ООН выделяет основные факторы экологических миграций, например, такие как техногенные разрушения, вызванные взаимодействием природных и человеческих действий (вырубка лесов, деградация земли, эрозия почвы, опустынивание и т. д.); разрушения, как побочные продукты индустриальной революции (отравления при использовании химикатов и т. д.); разрушения, вызванные развитием и урбанизацией и др. См., например, Boano, C., Zetter, R., and Morris, T., 2008. Environmentally Displaced People: Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration, Refugee Studies Centre Policy Brief No.1 (RSC: Oxford)//Режим доступа: <http://www.sciepub.com/reference/133714>

¹⁵ Более подробно см., например, Дмитренко В.П., Мессинева Е.М., Фетисов А.Г. Управление экологической безопасностью в техносфере. Учебное пособие. М.: Лань, 2016.

хозяйствующих субъектов. Экономическое стимулирование предполагает законодательное введение системы налоговых льгот (поощрения) и/или санкций (наказания). Меры финансово-экономического регулирования могут быть отнесены как к нормативно-правовым, так и административным.

Государственное регулирование «зеленого» финансирования можно отнести к особой сфере государственного регулирования инвестиционной деятельности. В свою очередь, общие принципы управления экологическими рисками идентичны принципам государственного управления инвестиционной деятельностью.

Государственное регулирование инвестиционной деятельности в России осуществляется органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 25 февраля 1999 года №39-ФЗ (в ред. от 26.07.2017) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений». Закон раскрывает формы и методы государственного регулирования, порядок принятия решений, а также процедуры экспертизы инвестиционных проектов. В соответствии с Законом государственное регулирование включает: регулирование условий инвестиционной деятельности (так называемое косвенное регулирование) и прямое участие государства в инвестиционной деятельности.

К косвенному регулированию относится создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, путем совершенствования системы налогов, механизмов начисления и использования амортизационных отчислений; установления субъектам инвестиционной деятельности специальных налоговых режимов; установления правил государственных гарантий; защиты интересов инвесторов; предоставления субъектам инвестиционной деятельности льготных условий пользования земельными участками и другими природными ресурсами; создания и развития сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтингов и публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности; развития финансового лизинга; создания возможностей формирования инвестиционных фондов и др.

Прямое участие государства в инвестиционной деятельности, осуществляется посредством разработки, утверждения и финансового обеспечения инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией самостоятельно или совместно с иностранными государствами, проектов, финансируемых за счет средств федерального и региональных бюджетов; формирования государственных адресных инвестиционных программ; проведения экспертизы инвестиционных проектов; защиты российских организаций от поставок морально устаревших и материалоемких, энергоемких и ненаукоемких технологий, оборудования, конструкций и материалов; выпуска облигационных займов и

гарантированных целевых займов; предоставления концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов) и др.

Законодательство Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды, в частности, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 29.07.2017) ввел обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия¹⁶.

К государственным мерам стимулирующего воздействия относится установленный законодательно вычет из суммы платы за негативное воздействие на окружающую среду затрат на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, фактически произведенных предприятиями и организациями, обязанными вносить плату. Затратами на реализацию мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду законодательство признает расходы на финансирование мероприятий, включенных в план мероприятий по охране окружающей среды или программу повышения экологической эффективности и расходы на реализацию мероприятий по обеспечению использования и утилизации попутного нефтяного газа.

Законом определены направления государственной поддержки следующих мероприятий (в виде предоставления налоговых льгот, льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду и выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации):

- 1) внедрение наилучших доступных технологий;
- 2) проектирование, строительство и реконструкция систем оборотного и бессточного водоснабжения; систем водоотведения; устройств по очистке сточных вод, переработке жидких бытовых отходов; установок по утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферу, использованию попутного нефтяного газа;
- 3) установка оборудования по улучшению режимов сжигания топлива, по обезвреживанию отходов; систем контроля сточных вод, состава загрязняющих веществ и объемов их выбросов в атмосферу; систем наблюдения за состоянием окружающей среды и др.

Для защиты имущественных интересов юридических и физических лиц на случай возникновения экологически опасных ситуаций законодательство предусматривает обязательное государственное экологическое страхование.

¹⁶ Мера введена Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации.

В последние годы в России ведется обсуждение пилотных проектов экологического страхования. Проекты направлены на отработку механизмов страхования, его нормативно-правового и методического обеспечения, включая:

- унификацию подходов к проведению страхования, к оценке ущерба, наносимого окружающей природной среде;
- накопление статистических данных, позволяющих достаточно достоверно оценить вероятность наступления страхового случая и определить величину страхового тарифа;
- определение методов информирования и стимулирования страхователей к заключению договоров добровольного экологического страхования.

Факторы, препятствующие эффективному использованию оценки экологических рисков в принятии инвестиционных решений:

- недостаточность или нечеткость мер государственной поддержки программ и проектов «зеленого» финансирования;
- недостаток методологий оценки инвестиционных и финансовых рисков для инвесторов;
- отсутствие соответствующих статистических данных, необходимых для проведения расчетов и оценок;
- отсутствие информации об уже проведенных оценках как в мировой, так и отечественной практике и возможностей проведения соответствующих сравнений;
- неготовность финансовых институтов развивать инструменты «зеленого» финансирования, требующего проведение всестороннего анализа экологических рисков, опыта реализации крупных проектов, в том числе рискованных долгосрочных инвестиций в сохранение окружающей среды с длительными сроками окупаемости;
- большая «биоемкость» территории России, создающая иллюзию неисчерпаемости природных ресурсов;
- накопленное негативное воздействие загрязнения среды обитания на здоровье человека и окружающую среду;
- отсутствие действенных стимулов к инвестированию в природоохранную деятельность.

К факторам, способствующим распространению лучших практик оценки, можно отнести:

- последовательную государственную политику и повышение осведомленности инвесторов о важности проведения оценки для финансовых институтов;
- стимулирование органов государственного управления к проведению оценки экологических рисков и их финансовых последствий;
- повышение ответственности финансовых институтов за учет экологических факторов;

- рост компетенций финансового сектора в сфере оценки экологических рисков;

- повышение качества экологических данных, собираемых как официальной статистикой, так и различными экологическими организациями, в том числе международными (например, информация о последствиях экологических изменений и ущербе, наносимом здоровью человека, возможных изменениях климата в будущем).

Очевидно, что операции финансовых институтов не могут привести к значительным негативным экологическим последствиям. Однако, то, как их клиенты (инвесторы) управляют последствиями своей деятельности, может представлять определенные риски и для финансового сектора. В свою очередь, деятельность клиента (инвестора) может генерировать новые возможности для дополнительного финансирования и развития финансовых институтов. Финансовый сектор подвержен определенному уровню экологического риска через своих клиентов (инвесторов). Если эти риски останутся неуправляемыми, они могут привести к снижению репутационного имиджа финансовых институтов, дорогостоящим судебным разбирательствам или потере доходов.

Рисунок 1 – Экологические риски финансовых институтов



Источник: First for Sustainability. Financial Institutions: Resources, Solutions and Tools// International Finance Corporation, World Bank Group. // Режим доступа: <https://firstforsustainability.org/>

Количество и острота экологических рисков, которые представляют собой риск для финансового института от конкретной финансовой операции (кредит, страхование, инвестирование и т.д.), зависят от целого ряда факторов, включая географический контекст, отраслевую принадлежность клиента, тип операции (лизинг, микрофинансирование, проектное финансирование, краткосрочное финансирование, малый и средний бизнес).

Риски ответственности (обязательств). Финансовый институт, как правило, владеет залоговыми активами своего клиента (например, кредитные учреждения выдают кредиты под залог активов заемщика). В силу этого он

подвержен риску ответственности, вытекающему из правовых обязательств клиента. Это относится к штрафам, расходам на рассмотрение претензий третьих сторон в связи с экологическим ущербом, необходимостью ликвидировать последствия аварий. Если финансовое учреждение одновременно является акционером клиента (это относится, например, к инвестиционным банкам), оно может нести прямую ответственность за все экологические риски, связанные с операциями своего клиента.

Финансовый риск. Финансовый институт может быть подвержен финансовым рискам, вызываемым потенциальными нарушениями деятельности своих клиентов в результате возникновения экологических проблем. Если система экологического менеджмента у компании-клиента развита слабо или отсутствует, экологические последствия деятельности компании могут повлиять на ее способность выполнять свои финансовые обязательства перед финансовым учреждением, например, снизить стоимость обеспечения (залога) кредита. Неспособность клиента эффективно решать экологические проблемы может поставить под угрозу результаты и его деятельности, и деятельности финансового института. Финансовый институт также столкнется с рисками ликвидности, связанными с обеспечением. Например, финансовому учреждению придется использовать собственные финансовые ресурсы для выполнения требований к «чистоте» залогового участка до того, как он будет продан.

Репутационный риск. Финансовая организация может быть подвержена репутационному риску из-за потенциальных потерь, связанных с ненадлежащей экологической практикой клиента (инвестора). Вред, наносимый окружающей среде и здоровью человека, может нанести ущерб имиджу финансовой организации в СМИ, в глазах общественности, бизнес сообщества и финансового сообщества. Например, если клиент (инвестор) сталкивается с сильным общественным противостоянием своей деятельности, репутация финансового учреждения может пострадать в результате ассоциаций с конкретным клиентом (инвестором).

Кредитный риск. Финансовая организация подвержена кредитному риску в случае невыполнения клиентом (инвестором) договорных обязательств, связанных с определенной сделкой. Например, у клиента (инвестора) может возникнуть необходимость в повышении капитальных или эксплуатационных расходов, связанных с соблюдением экологических норм и стандартов или если истекает срок действия разрешения на эксплуатацию объекта и т.д. В данном случае также возникает риск, приводящий к штрафным санкциям и потенциально к невыполнению финансовых обязательств перед финансовым учреждением.

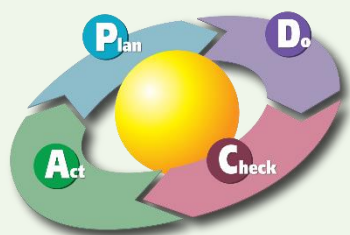
Рыночный риск. Финансовое учреждение подвержено рыночному риску, обусловленному снижением стоимости залога, связанного с финансовой сделкой, из-за экологических проблем. Например, если производственная площадка, сбросы в воду и почву, выбросы в атмосферу не отвечают

экологическим нормам, рыночная стоимость базового залога может быть снижена.

Некоторые потенциальные экологические риски могут быть оценены как несущественные или неактуальные на момент принятия инвестиционного решения, но они могут стать такими после его принятия, например, в результате появления более высоких требований к экологическим регулятивным стандартам или ужесточения правил правоприменения в той или иной сфере.

СИСТЕМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Система экологического менеджмента, получившая в международной практике название *Plan-Do-Check-Act*, *PDCA*, представляет собой процесс разработки экологической политики и ее реализации. Модель непрерывна, поскольку система экологического менеджмента – это процесс постоянного совершенствования, в рамках которого организация постоянно анализирует и пересматривает систему (см.



Gastl, R: CIP in Environmental Management, an abstract of Gastl, R: Kontinuierliche Verbesserung im Umweltmanagement, 2nd Edition, 2009, vdf, Zurich Switzerland). Модель может быть использована широким кругом организаций – производственных, финансовых, государственных учреждений и др.

В 2016 году более **3000** российских организаций получили сертификаты соответствия стандарту ИСО 14001-2007. В их числе компании, добившиеся значительных успехов в экологическом менеджменте - ЛУКОЙЛ, ОАО «АвтоВАЗ», ОАО «Русские краски», ОАО «Ависма», ОАО «Северсталь», Санкт-Петербургская бумажная фабрика Гознака, ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат», ООО «Уральская сталь», АО «Уралэлектромедь», ОАО «Красноярский металлургический завод», ОАО «НТМК» и др.

Суть стандартов серии ИСО 14000 – поддержание такой системы управления, при которой гарантируется минимизация влияния производственных процессов на окружающую среду и обеспечивается предупреждение, а не выявление проблем.

Процесс внедрения системы экологического менеджмента определяется следующими принципами:

- системность, позволяющая рассматривать экологический менеджмент как подсистему общей системы управления;
- комплексность, обеспечивающая охват всех видов деятельности прямо или косвенно влияющих на минимизацию экологических рисков;
- гибкость, проявляющаяся в адаптации деятельности к изменениям, происходящим в области охраны окружающей среды;
- прозрачность, предполагающая развернутую регистрацию данных и широкую информированность заинтересованных сторон;
- экономичность, т. е. оптимальный уровень затрат на внедрение и поддержание системы экологического менеджмента;
- реализуемость, требующая учета фактической оценки ситуации, специфики деятельности при разработке экологической политики, обоснования целевых и плановых показателей и составления программ природоохранных мероприятий;
- налаживание системы обратных связей в форме проверок, анализа результатов и корректирующих действий и внутреннего аудита.

В некоторых случаях экологические риски природного характера, такие как разливы рек или оползни, лесные пожары или извержения, могут показаться маловероятными, но, когда они возникают, их последствия могут быть чрезвычайно высокими. Для снижения рисков, связанных с деятельностью своих клиентов (инвесторов), финансовые учреждения могут способствовать повышению их финансовой и операционной устойчивости. Они должны иметь четкое понимание потенциальных экологических рисков и

их последствий для деятельности клиента (инвестора) до того, как они будут связаны инвестиционным решением.

Это требует выявления, оценки и управления экологическими рисками до того, как они станут значительными или приведут к неблагоприятным результатам для клиента (инвестора). Участники финансового сектора могут добиться этого, разработав и внедрив внутреннюю систему экологического менеджмента – далее СЭМ (*Environmental Management System, EMS*), позволяющую систематически оценивать экологические риски, возникающие в результате операций клиентов (инвесторов), и управлять их подверженностью риску (см. врезку выше).

3. Основные итоги, достигаемые в части распространения практики анализа экологических рисков (ERA) в процесс принятия управленческих решений предприятиями различных секторов национальной экономики

В Российской Федерации в настоящее время происходит интеграция практики анализа экологических рисков в процесс принятия управленческих решений предприятиями различных секторов национальной экономики. Можно по-разному оценивать темп развития этого процесса, но в любом случае следует принимать во внимание уже имеющиеся достижения к которым можно отнести следующие:

1) *Формирование и регулярное обновление открытой базы экологических данных, которые могли бы использоваться в финансовом анализе и управлении экологическими рисками.* Создание такой базы (РАЕД) представлено в Сводном докладе Рабочей группы по «зеленым» финансам как одна из ключевых задач по организации действенного управления экологическими рисками в странах G20.

В Российской Федерации уже есть определенный задел в этой области. Так, в Российском союзе промышленников и предпринимателей (РСПП) работает *единая информационная база данных о корпоративных нефинансовых отчетах с экологическими показателями*, доступная для заинтересованных сторон – Национальный регистр нефинансовых отчетов. На сегодняшний день в Национальном регистре зарегистрировано 165 компаний и 796 отчетов, выпущенных с 2000 года¹⁷.

В 2012 году РСПП и Глобальная инициатива по отчетности (Global Reporting Initiative – GRI) заключили соглашение об информационном партнерстве. Являясь информационным партнером GRI, РСПП систематизирует и анализирует нефинансовые отчеты, размещенные в Национальном регистре, и с согласия компании передает их для размещения в международной базе отчетов GRI.

Помимо национального регистра РСПП, есть еще один открытый регистр экологической отчетности. Автономная некоммерческая организация

¹⁷ См. <http://www.rspp.ru/simplepage/475>

«Независимое экологическое рейтинговое агентство» по просьбе Гринпис России разработала и открыла в Интернете первый *публичный регистр экологической отчетности*¹⁸, где наиболее ответственные предприятия могут размещать для свободного просмотра свою отчетность:

- 2-ТП (водхоз) – сведения об использовании воды;
- 2-ТП (воздух) – сведения об охране атмосферного воздуха;
- 2-ТП (отходы) – сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления;
- 11-ТЭР – сведения об использовании топлива, теплоэнергии и электроэнергии.

Любое заинтересованное лицо может ознакомиться с представленными экологическими сведениями, которые по Конституции России (ст. 42) не должны быть секретными или конфиденциальными.

В соответствии с Концепцией развития публичной нефинансовой отчетности, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2017 г. № 876-р, к ноябрю 2018 г. планируется завершение формирования *всероссийской базы данных (реестра) публичных нефинансовых отчетов*.

Кроме того, Федеральным законом от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об охране окружающей среды» предусмотрено создание *государственного фонда данных государственного экологического мониторинга* (ст. 63.2). Государственный фонд данных является *федеральной информационной системой*, обеспечивающей сбор, обработку, анализ данных и включающей в себя:

- информацию, содержащуюся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);
- результаты производственного контроля в области охраны окружающей среды и государственного экологического надзора;
- данные государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Информация, включаемая в государственный фонд данных, подлежит использованию органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

Таким образом, в России уже существуют базы данных экологической информации. Например, национальный регистр и библиотека корпоративных нефинансовых отчетов с экологическими показателями, которые ведет РСПП, а также открытый регистр экологической отчетности автономной некоммерческой организации «Независимое экологическое рейтинговое агентство». Кроме того, формируются всероссийская база данных публичных

¹⁸ См. <http://biodat.ru/nera/arc/index.htm>

нефинансовых отчетов и государственный фонд данных государственного экологического мониторинга. Эти базы данных могут стать одним из ключевых источников информации для проведения анализа и оценки экологических рисков организациями как государственного, так и частного сектора экономики Российской Федерации.

2) *Создание благоприятных условий для развития в России деятельности по составлению качественных экологических рейтингов, являющихся для инвесторов индикаторами экологической эффективности бизнеса и инструментами оценки экологических рисков.* К настоящему моменту эта деятельность активно ведется специализированными (экологическими) рейтинговыми агентствами, некоторые из которых действуют на национальном рынке рейтинговых услуг более десяти лет и накопили значительный опыт в этой области.

Например, в 2003 году исследовательским центром Минэкономразвития России – ВНКЦ «Север» и неправительственной организацией «Международный социально-экологический союз» (МСоЭС) учреждена автономная некоммерческая организация «Независимое экологическое рейтинговое агентство» (АНО «НЭРА»). АНО «НЭРА» проводит оценку и составляет социально-экологические рейтинги крупнейших компаний России. Применяя для всех компаний абсолютно одинаковый измерительный инструментарий, «НЭРА» обеспечила объективность и независимость получаемых оценок, удобных для всех уровней управления.

До 2006 г. АНО «НЭРА» использовала только нормирование объемов экологических воздействий на численность работников. Начиная с 2007 г. оценка осуществляется по критерию объема экологических воздействий на единицу продукции в стоимостном и натуральном выражении. В 2008 г. в анкету включены сведения о суммарном энергопотреблении (из формы 11-ТЭР), что позволит сделать оценку экологической эффективности использования энергии.

К процессу оценки экологической эффективности бизнеса подключились губернаторы 26 субъектов Российской Федерации, которые уже направили экологам дополнительные списки предприятий для их включения в рейтинг социально-экологической ответственности. Такая координация действий общественности и органов государственной власти является уникальной для охраны природы в современной России. Благодаря этому сотрудничеству ведется разработка экологических рейтингов для 3000 предприятий, расположенных во *всех* субъектах Российской Федерации¹⁹.

В планах дальнейшей работы у МСоЭС и АНО «НЭРА» значится оценка экологической направленности инвестиционных портфелей финансовых компаний, работающих на российском рынке ценных бумаг. Подобная оценка возможна уже в настоящий момент на основе расчета среднего экологического

¹⁹ Официальный сайт агентства <http://nera.biodat.ru/agency/>

рейтинга тех компаний, в акции которых вложены средства инвестиционных фондов²⁰.

В 2008 г. АНО «НЭРА» вышла на международный уровень – в Астане был представлен первый экологический рейтинг 46 компаний Республики Казахстан, сделанный экспертами агентства при поддержке Министерства экологии Казахстана. Кроме того, на сайте Всемирного банка для рейтингов АНО «НЭРА» создана директория с собственным именем агентства <http://ns.worldbank.org.ru/nera/>.

Помимо АНО «НЭРА», в России успешно действует эколого-энергетическое рейтинговое агентство «Интерфакс-ЭРА» – это специальное подразделение информационной группы «Интерфакс», созданное для анализа эколого-энергетической эффективности экономики. В состав агентства входят опытные специалисты, посвятившие более 30 лет анализу проблем рационального природопользования.

В настоящее время система рейтинговых оценок включает параметры энергопотребления, эффективности производства, региональные и социальные аспекты и т.д., что делает более понятными не только экономические и финансовые последствия процессов, но и физическую сущность функционирования технического комплекса стран, регионов и предприятий. Уникальная методология анализа экологической и энергетической эффективности позволяет *осуществлять мониторинг результативности программ устойчивого развития страны в целом, отдельных российских регионов и предприятий любых отраслей и видов деятельности*²¹.

Таким образом, в России уже сформирована организационная основа для развития «зеленых» рейтингов. Появились агентства, специализирующиеся на экологическом рейтинговании. Но пока их немного, что не способствует развитию конкуренции.

3) *На микроуровне оценка экологических рисков предприятия и степени их снижения при проведении природоохранных мероприятий является одним из неотъемлемых элементов системы экологического менеджмента.* Достоинством СЭМ является то, что она помогает обеспечить равновесие между сохранением рентабельности предприятия и уменьшением негативного воздействия на окружающую среду²². Кроме того, СЭМ подлежит сертификации в соответствии с требованиями ИСО 14000 и требует регулярного подтверждения эффективности.

К 2008 году сертификаты на соответствие стандартам ISO получили более 800 тысяч организаций по всему миру, как частные, так и государственные. В списке стран, в которых больше всего зарегистрировано

²⁰ Мартынов А. Рейтинги экологических издержек – новый инструмент для инвесторов // Рынок ценных бумаг. 2005. №10.

²¹ Подробнее с методологией можно ознакомиться <https://interfax-era.ru/metodologiya>

²² Хайруллин Р.З., Чижова М.А. Внедрение системы экологического менеджмента на предприятии как способ повышения его экономической эффективности [Электронный ресурс] / Научная электронная библиотека «Киберленинка». Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/vnedrenie-sistemy-ekologicheskogo-menedzhmenta-na-predpriyatii-kak-sposob-povysheniya-ego-ekonomicheskoy-effektivnosti>

сертификатов ISO 14001 – страны с развитой или динамично развивающейся экономикой.

В Китае *внедрение систем экологического менеджмента является частью государственной политики*. ЕС объявило о своем намерении допускать на рынок стран содружества только сертифицированные компании. В США растет число компаний, объявивших, что будут работать только с теми поставщиками, которые прошли сертификацию на соответствие МС ISO 14001.

Мировая ядерная энергетика лидирует среди других отраслей промышленности в разработке и сертификации систем экологического менеджмента атомных станций. Сертификаты соответствия имеют свыше 80% всех атомных станций мира, в том числе все атомные станции, входящие в состав ОАО «Концерн «Росэнергоатом».

В России по ИСО 14001 сертифицированы крупные предприятия, такие как нефтетранспортирующие предприятия, проектные организации, нефтепорты, входящие в АК «Транснефть»; нефтегазовые предприятия, входящие в ОАО «Газпром», «Новатэк», «Лукойл» и др.; ряд предприятий оборонной промышленности.

Однако в целом для РФ внедрение СЭМ в практику природоохранной деятельности катастрофически отстает от мировых тенденций, несмотря на то, что международные стандарты ИСО 14000 приняты в качестве национальных стандартов серии ГОСТ Р ИСО 14000²³.

Поэтому представляется целесообразным создание специального фонда эффективного управления экологическими рисками на предприятиях «грязных» ресурсоемких секторов экономики, который будет обеспечивать внедрение или повышение эффективности систем экологического менеджмента. Такой фонд может финансироваться за счет взносов, осуществляемых предприятиями отрасли (например, представляющих собой определенный процент полученной предприятием прибыли).

4. Предложения, поддерживающие деятельность по выстраиванию целостной системы мер и механизмов развития и государственной поддержки «зеленого» финансирования в Российской Федерации, в части распространения практики ERA внутри финансовой системы России

Основные рекомендации по развитию и государственной поддержке «зеленого» финансирования в Российской Федерации сводятся к следующему.

1. Разработка концепции «зеленой» экономики, создание новой модели экономического развития (возможно, встроить в Стратегию экологической безопасности):

- планирование «зеленых» инвестиций;
- поиск новых источников финансирования.

²³ Шмаль А.Г. Факторы экологической опасности & экологические риски. Издательство: МП «ИКЦ БНТВ», 2010. Режим доступа: <http://npf-eos.ru/files/316/factory-ekologicheskoy-op.pdf>

2. Снижение барьеров (создание благоприятных условий), государственная поддержка проектов «зеленого» финансирования, создание соответствующей инфраструктуры:

- создание стимулов для реализации «зеленых» проектов (налоговые преференции; обоснование льгот; уточнение прав собственности; условия финансового лизинга; механизмы начисления и использования амортизационных отчислений; правила выдачи государственных гарантий; защита интересов инвесторов; ведение рейтингов и публикация рейтинговых оценок);

- межведомственное взаимодействие в части оценки и учета экологических рисков.

3. Поиск доноров / вовлечение бизнеса в финансирование «зеленых» проектов:

- распространение идеологии социально ответственного бизнеса / *оценка значимости проектов, оказывающих позитивное влияние на окружающую среду и здоровье человека;*

- развитие новых направлений в сфере корпоративного управления (новые объекты регулирования);

- развитие механизмов ГЧП в сфере реализации «зеленых» проектов.

4. Создание механизмов идентификации, анализа и управления экологическими рисками:

- изучение международных практик финансовых и экологических институтов; определение механизмов идентификации, оценки и управления экологическими рисками на основе лучших мировых практик;

- развитие (поддержка) сети независимых оценочных организаций;

- широкое распространение программного (проектного) подхода к планированию инвестиций и их финансированию.

5. Организация системы раскрытия информации о «зеленых» финансах:

- анализ международной практики раскрытия информации и разработка российских стандартов, касающихся создания и ведения централизованных баз данных;

- разработка единых инструментов, позволяющих получить сопоставимую информацию о масштабах воздействия деятельности предприятий и эксплуатации объектов на окружающую среду и об уровне их экологической ответственности;

- ведение публичных статистических баз данных, позволяющих оценивать динамику показателей: экологические характеристики активов предприятий, данные о качестве водных ресурсов, состоянии почвы и атмосферы, сведения о наилучших доступных технологиях, издержки, связанные с загрязнением атмосферы, водных ресурсов и почвы.

6. Разработка профессиональных стандартов оценки экологических рисков.

7. Разработка мер государственного регулирования эмиссии и оборота «зеленых» облигаций:

- разработка мер специального регулирования (в настоящее время эмиссия возможна в рамках общих правил и процедур эмиссии ценных бумаг);

- разработка стандартов и распространение практики раскрытия информации: по инвестиционным проектам, по инвесторам, по эмитентам, по типам ценных бумаг;

- изучение практики и накопление опыта стандартизации проведения *ex-ante* и *ex-post* экспертиз;

- развитие практики оценочной инфраструктуры (рейтинговые агентства, сертифицированные аудиторы);

- создание специализированных торговых площадок (торговой инфраструктуры);

- разработка методик оценки стоимости «зеленых» облигаций.

8. Введение обязательного государственного экологического страхования:

- разработка нормативного правового и методического обеспечения обязательного государственного экологического страхования;

- разработка единых подходов к проведению страхования и оценке ущерба, наносимого окружающей природной среде; накопление статистических данных, позволяющих оценить вероятность наступления страхового случая и определить величину страхового тарифа (проведение актуарных расчетов), отработка методов информирования и стимулирования страхователей к заключению договоров добровольного экологического страхования;

- определение моделей расходов по обязательному страхованию, учитывающих факторы, влияющие на сбалансированность страхового фонда;

- уточнение функций и полномочий государственных органов в расследовании аварий и инцидентов, ставших причиной загрязнения окружающей среды, порядка взаимодействия государственных органов при экологической аварии, определение порядка взаимоотношений с виновными сторонами, составление, согласование и осуществление планов восстановительных работ, определение порядка получения государственными органами, осуществляющими восстановительные работы, страхового возмещения.

9. Введение обязательной подготовки и публикации отчетности компаний по нефинансовым показателям в сфере экологии.

Список исполнителей

1. **Яковлев Игорь Алексеевич** - первый заместитель директора, руководитель Центра международных финансов, кандидат экономических наук

2. **Кабир Людмила Сергеевна** – главный научный сотрудник Центра международных финансов, доктор экономических наук, профессор

3. **Ковалевская Антонина Сергеевна** – ведущий научный сотрудник Центра фискальной политики, кандидат экономических наук

4. **Никулина Светлана Игоревна** – научный сотрудник Центра международных финансов