



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Российские города в контексте «зеленой повестки» устойчивого развития

А. С. Пузанов
генеральный директор Фонда «Институт экономики города»

Москва, 20 апреля 2023 г.

Исследование Института экономики города

Зеленая повестка устойчивого
развития городов

Аналитический обзор

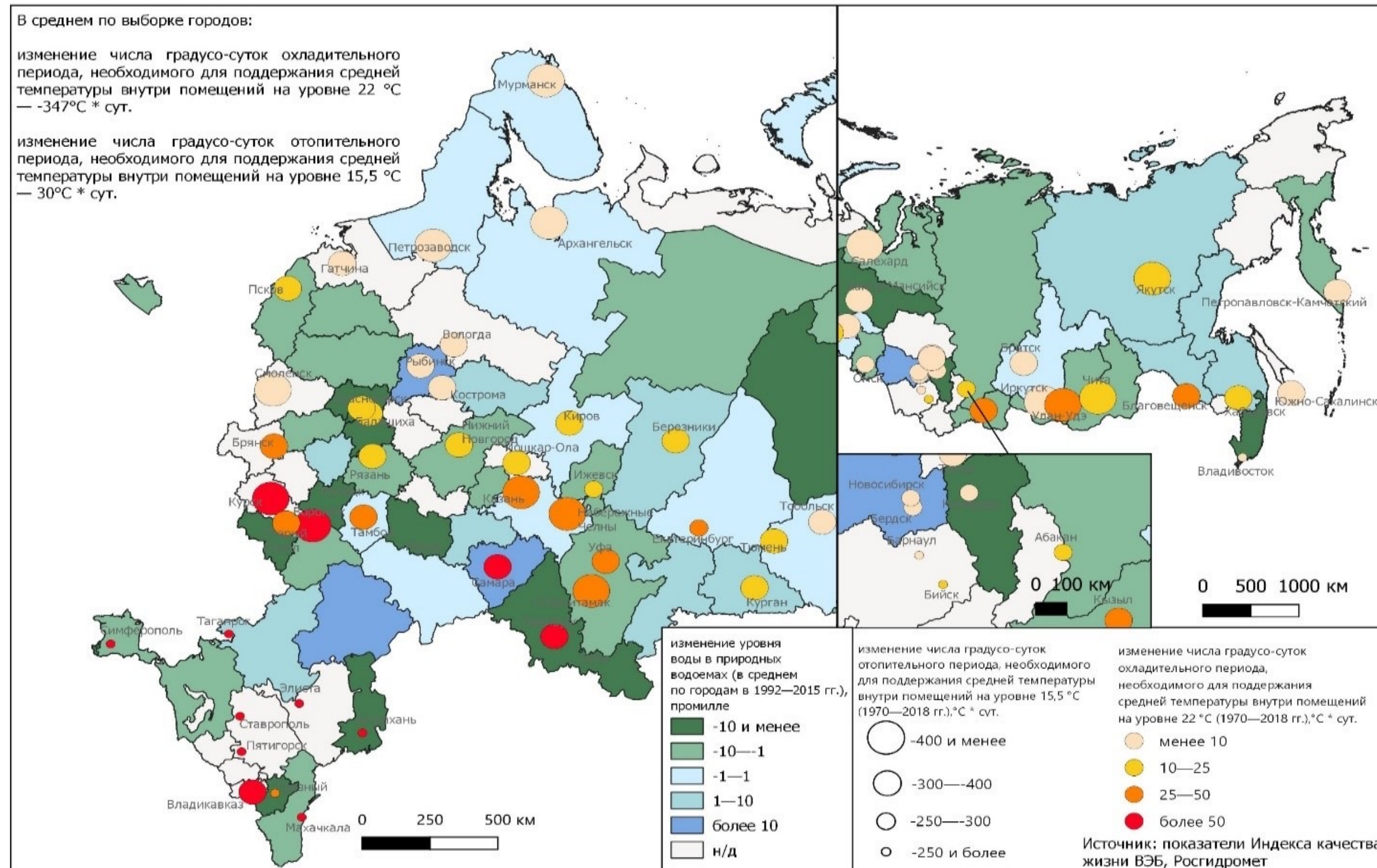
Публичный доклад



Концепции формирования «зеленой повестки» устойчивого развития городов



Изменение климатических условий в российских городах в период 1970 - 2018 гг.



Источник: составлено авторами по данным Индекса качества жизни ВЭБ.РФ. Границы Российской Федерации приведены по состоянию на 01.01.2019 г.



Основные типы механизмов реализации целей и задач нормативных документов и документов стратегического планирования Российской Федерации, соответствующих «зеленой повестке»

Тип механизмов	Документы, устанавливающие механизмы указанного типа
Совершенствование законодательного регулирования (разграничение полномочий органов публичной власти, отраслевое регулирование)	<ul style="list-style-type: none"> – Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» – Климатическая доктрина Российской Федерации – Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года
Информационное обеспечение (создание и развитие государственных информационных систем, раскрытие для потребителей информации о происхождении электроэнергии и ее «углеродного следа»)	<ul style="list-style-type: none"> – Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» – Климатическая доктрина Российской Федерации – Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. – Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года
Просветительская деятельность	<ul style="list-style-type: none"> – Климатическая доктрина Российской Федерации – Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года
Мониторинг, учет и инвентаризация (ведение регистра источников выбросов и поглощения парниковых газов, создание и развитие единой автоматизированной государственной системы экологического мониторинга)	<ul style="list-style-type: none"> – Климатическая доктрина Российской Федерации – Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года – Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года
Надзор и контроль (повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях, развитие общественного контроля)	<ul style="list-style-type: none"> – Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года – Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года
Техническое регулирование, введение стандартов и нормативов (экологическое нормирование на основе технологических нормативов, экологическая сертификация, установление требований по энергетической эффективности зданий)	<ul style="list-style-type: none"> – Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» – Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года – Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года – Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года
Экономическое и финансовое стимулирование (квотирование выбросов парниковых газов, введение мер финансовой и налоговой политики, стимулирующих снижение выбросов парниковых газов, развитие устойчивого, в том числе «зеленого», финансирования)	<ul style="list-style-type: none"> – Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» – Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года – Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года – Федеральный закон от 6 марта 2022 года № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации»

Основные направления устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации

Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 года № 1912-р

1	Обращение с отходами
2	Энергетика
3	Строительство
4	Промышленность
5	Транспорт и промышленная техника
6	Водоснабжение и водоотведение
7	Природные ландшафты, реки, водоемы и биоразнообразие
8	Сельское хозяйство
9	Устойчивая инфраструктура



Возможные сферы имплементации «зеленой повестки» устойчивого развития в российских городах

1. Учет целей устойчивого развития при стратегическом планировании социально-экономического, пространственного развития муниципальных образований и градостроительном регулировании
2. Определение потенциальных сфер экологизации городской экономики
3. Применение инструментов имплементации «зеленой повестки» в систему муниципального управления: решение экологических задач и стимулирование экологизации деятельности экономических агентов на территории города

Роль муниципалитетов в реализации «зеленой повестки» устойчивого развития

1. Нормативное правовое регулирование
2. Экологизация в сфере предоставления муниципальных услуг и муниципальных закупок
3. Модерирование и акселерация процессов экологизации городской экономики
4. Стимулирование экологически ответственного поведения жителей города

Учет целей устойчивого развития (ЦУР) при стратегическом планировании социально-экономического, пространственного развития муниципальных образований и градостроительном регулировании

1

Согласование целей и задач муниципальных стратегий социально-экономического развития с целями устойчивого (в том числе зеленого) развития

- Учет ЦУР при формулировании целей и задач стратегии
- Использование показателей достижения ЦУР при выборе показателей достижения целей и решения задач стратегии (с учетом национальной системы показателей)

2

Учет целей устойчивого (в том числе зеленого) развития при пространственном развитии муниципальных образований и градостроительном регулировании

- Реализация концепции компактного развития города в рамках генерального плана
- Реализация принципа инклюзивной городской среды при регламентации параметров застройки в ПЗЗ
- Дифференциация доступности объектов местного значения по территории города в нормативах градостроительного проектирования



Потенциальные сферы экологизации городской экономики

1

Экологизация управления транспортной системой

- Технологическое переоснащение общественного транспорта в целях его перевода на экологичные источники энергии
- Развитие пригородного и внутригородского железнодорожного транспорта
- Стимулирование распространения экологически чистого личного транспорта среди жителей города
- Дестимулирование пользования личным автотранспортом в пределах города

2

Развитие экономики замкнутого цикла (циркулярной экономики)

- Поддержка коммерческих проектов, работающих на развитие циркулярной экономики
- Сокращение объема генерируемых отходов
- Повышение доли перерабатываемых и вторично используемых отходов в общем объеме отходов
- Анализ секторов городской экономики на предмет потенциала для вторичного использования отходов, ведение публичного реестра отходов, образующихся на предприятиях города

3

Повышение энергоэффективности городской экономики и развитие «зеленой энергетики»

- Содействие увеличению доли возобновляемых источников энергии и низкоуглеродных видов топлива в городском энергетическом балансе
- Минимизация потерь энергии и воды в коммунальном хозяйстве
- Повышение энергоэффективности зданий и сооружений, в том числе в рамках партнерства с энергосервисными компаниями

4

Развитие «городского садоводства» и «городского сельского хозяйства»

- Выделение земельных участков в черте города местным жителям под ведение сельского хозяйства (садоводства, огородничества)
- «Вертикальное» садоводство (фермерство)



Инструменты имплементации «зеленой повестки» устойчивого развития в систему муниципального управления

- 1 Проведение расчетов энергетических и экологических балансов
- 2 Мониторинг экологической ситуации на территории муниципального образования
- 3 Экологизация межмуниципального сотрудничества
- 4 Экологизация организации муниципальных закупок
- 5 Учет «зеленых» стандартов при заключении соглашений о МЧП и концессионных соглашений
- 6 Учет «зеленых» стандартов при предоставлении налоговых льгот субъектам бизнеса
- 7 Вовлечение местного сообщества в реализацию «зеленой повестки» устойчивого развития города



Проведение расчетов энергетических и экологических балансов

Рекомендуемые к расчету виды балансов

- топливно-энергетический баланс
- балансы выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и сточные воды
- баланс генерации, утилизации и переработки твердых коммунальных отходов

Топливо-энергетический баланс рассчитывается в соответствии с Порядком составления топливно-энергетических балансов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (утв. приказом Минэнерго России от 29 октября 2021 года № 1169)

Алгоритм расчета баланса выбросов загрязняющих веществ в атмосферу

1. С учетом национальных показателей достижения ЦУР устанавливаются $E_{ц}$ - целевые значения объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от всех источников на год завершения реализации муниципальной стратегии и промежуточные даты
2. Рассчитываются $E_{к}$ - «консервативные» значения объема выбросов, прогнозируемые на год завершения реализации стратегии и промежуточные даты в случае отсутствия активных природоохранных мероприятий с учетом
 - текущего уровня выбросов и поглощения загрязняющих веществ (на момент запуска стратегии)
 - потенциального увеличения объема загрязнения в период реализации стратегии ввиду ввода в строй новых производственных объектов - источников загрязнения, расширения парка автотранспорта и прочих факторов
3. Рассчитывается $\Delta E = E_{к} - E_{ц}$ - показатель, характеризующий объем загрязняющих веществ, который необходимо сократить для достижения целевых значений по выбросам
4. Определяются мероприятия в рамках стратегии, позволяющие достичь целевого сокращения выбросов на значение показателя ΔE



Мониторинг экологической ситуации на территории муниципального образования

- Экологический мониторинг тесно связан с экологическим контролем, но экологический контроль с 2006 года является федеральным и региональным полномочием (*ст. 65 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»*)
- Экологический мониторинг не предполагает управленческого воздействия на экономические субъекты и **может вестись в рамках решения вопроса местного значения по организации мероприятий по охране окружающей среды**

Для организации экологического мониторинга требуется

- Формирование сети наблюдательных пунктов для сбора первичной информации
- Создание централизованного офиса с функциями обобщения и анализа информации, поступающей в ходе мониторинга
- Взаимодействие муниципалитета с иными акторами, воздействующими на окружающую среду, для информационного обмена

«Экологическим стандартом городского округа города Вологды» предусмотрено создание Единой экологической диспетчерской «в целях сбора экологической информации, комплексной оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой на территории города, на окружающую среду»
В ряде городов России (Великий Новгород, Глазов, Дзержинск, Калининград, Калуга, Нижний Новгород, Ноябрьск, Саратов) внедрена система экологического мониторинга на базе платформы «МегаФон Экология», разработанной компанией МегаФон



Экологизация межмуниципального сотрудничества

Экологизация межмуниципального сотрудничества



Согласование документов стратегического и территориального планирования и программ комплексного развития инфраструктуры в целях предотвращения «экологически окрашенных» межмуниципальных конфликтов

Примеры предмета согласования:

- выбор площадок для размещения полигонов захоронения и переработки ТКО
- выбор площадок для размещения предприятий, потребляющих общий для муниципальных образований ресурс
- планы по наращиванию плотности застройки территорий, влекущей изменение нагрузки на транспортную инфраструктуру



Совместная реализация «зеленых» инвестиционных проектов

Требуется формирование межмуниципальных организаций в форме хозяйственных обществ, функционирование которых затруднено рядом правовых барьеров

Один из путей преодоления таких ограничений - подключение к партнерству субъекта Российской Федерации



Экологизация организации муниципальных закупок

В мире: широкое распространение имеют «зеленые закупки» (green public procurement) - закупки, использующие, помимо ценовых, экологические критерии для оценки поставщиков и товаров, услуг Программой ООН по окружающей среде (UNEP) подготовлено руководство по внедрению устойчивых государственных закупок

В России: законодательство о государственных и муниципальных закупках не включает экологические требования в число обязательных условий выбора поставщиков
Но Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривает возможность применения для оценки заявок участников закупки экологических критериев (пункт 3 части 1 статьи 32)

Формы учета экологических критериев в процедуре муниципальных закупок

- Включение экологических требований в требования к объекту закупки
- Включение экологических требований в требования к квалификации поставщика
- Учет стоимости затрат на ликвидацию последствий негативного влияния на экологическую ситуацию при заключении контрактов жизненного цикла



Учет «зеленых» стандартов при заключении соглашений о МЧП и концессионных соглашениях

- Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» установлены **перечни объектов, в отношении которых могут предусматриваться условия применения «зеленых» стандартов** и принципов ESG
- Применение «зеленых» стандартов и принципов ESG к таким объектам может вестись на основе **критериев зеленых или адаптационных проектов**, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2021 г. № 1587 «Об утверждении критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требований к системе верификации проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации»
- Также согласно данному постановлению органы местного самоуправления в качестве инициатора финансового инструмента или проекта устойчивого развития наделены правом обращаться к **юридическому лицу-верификатору** за заключением о соответствии финансового инструмента (проекта) устойчивого развития **критериям зеленых или адаптационных проектов**



Объекты образования, культуры, спорта, благоустройства и др. (*статья 7 Федерального закона № 224-ФЗ*)

Автомобильные дороги, объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и др. (*статья 4 Федерального закона № 115-ФЗ*)



«Настоящие критерии разработаны для реализации **целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации**, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 г. N 1912-р, и определяют **соответствие проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации основным направлениям устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации**»
(*постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2021 г. № 1587*)

Учет «зеленых» стандартов при заключении соглашений о МЧП и концессионных соглашениях: примеры критериев зеленых проектов

Направление	Критерий
Утилизация отходов с получением материальной продукции, в том числе вторичного сырья	Соответствие показателям ресурсной и энергетической эффективности согласно информационно-техническому справочнику по наилучшим доступным технологиям «Утилизация и обезвреживание отходов (кроме обезвреживания термическим способом (сжигание отходов))» (ИТС 15-2016) и отсутствие объектов полигонного размещения отходов
Создание и модернизация инфраструктуры для производства биоразлагаемых материалов и внедрение их в оборот	Биоразлагаемые материалы не приводят к образованию микропластика
Эффективное электроснабжение	Для действующих объектов - снижение потребления энергии более чем на 20% (в кВт·ч/кв. м), для новых объектов - эффект на окружающую среду и климат определяется инициатором и подтверждается верификатором при условии снижения потребления энергии более чем на 20% (в кВт·ч/кв. м) потребления энергии аналогичных объектов на территории Российской Федерации
Строительство озеленяемых и эксплуатируемых крыш зданий и сооружений	Соответствие национальному стандарту Российской Федерации «"Зеленые" стандарты. Озеленяемые и эксплуатируемые крыши зданий и сооружений. Технические и экологические требования» (ГОСТ Р 58875-2020)
Производство автомобильного транспорта на экологических источниках энергии, закупка автомобильного транспорта на экологических источниках энергии в целях организации системы общественного транспорта, такси, шеринговых сервисов, перевод существующего автомобильного транспорта на экологичные источники энергии	Для пассажирского автомобильного транспорта, общественного городского и пригородного транспорта - при выбросах менее 50 г CO _{2e} /пассажира-километр; грузовой автомобильный транспорт - при выбросах менее 45 г CO _{2e} /тонно-километр; для транспорта на природном газе - при условии использования только природного газа без газодизельного цикла
Строительство и модернизация инфраструктуры очистки воды	Переход на водооборотную систему; потребление энергии (полный цикл, включая водозабор, водоочистку и водораспределение) не более чем 0,5 кВт·ч/куб.м воды, поставляемой конечному потребителю, или снижение потребления энергии (полный цикл, включая водозабор, водоочистку и водораспределение) по сравнению с текущим уровнем не менее чем на 20%, измеряемое в кВт·ч/куб.м воды, поставляемой конечному потребителю, или снижение потерь воды не менее чем на 20% по сравнению с текущим уровнем



Учет «зеленых» стандартов при предоставлении налоговых льгот субъектам бизнеса

- В соответствии со статьей 56 Налогового кодекса Российской Федерации, органы местного самоуправления наделены правом предоставлять субъектам бизнеса льготы по местным налогам, в том числе по земельному налогу
- К числу критериев представления таких льгот может быть отнесено соответствие проекта, реализуемого субъектом бизнеса, «зеленым» принципам
- При установлении этих критериев целесообразно руководствоваться системой критериев проектов устойчивого (в том числе зеленого) развития в Российской Федерации и требованиями к верификации проектов (финансовых инструментов) устойчивого (в том числе зеленого) развития, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2021 г. № 1587

Вовлечение местного сообщества в реализацию «зеленой повестки» устойчивого развития города

Реализация «зеленой повестки» устойчивого развития города во многом зависит от ее поддержки местным сообществом и включенности местного сообщества в ее реализацию

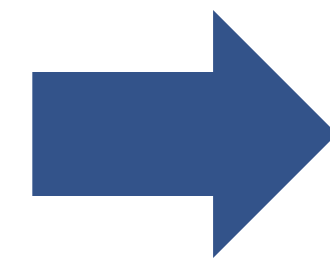
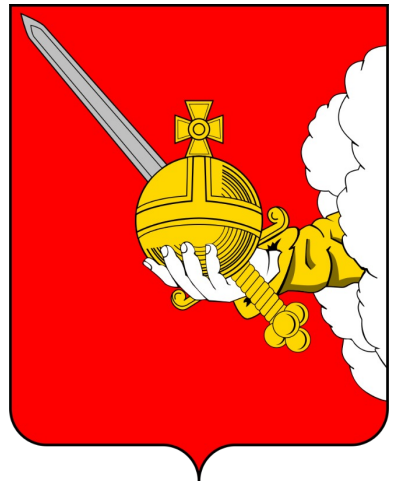
Ряд городов (Калининград, Новосибирск, Кострома и др.) в 2017-2021 годах предоставляли субсидии на софинансирование энергоэффективного капитального ремонта одновременно с субсидиями из регионального бюджета, в том числе за счет средств Фонда ЖКХ

Как показывает такая практика, даже небольшая сумма бюджетной поддержки оказывает существенное влияние на принятие собственниками помещений в многоквартирных домах решений по проведению энергоэффективного капитального ремонта»

Инструменты вовлечения местного сообщества в реализацию «зеленой повестки»

- Предоставление целевых субсидий на проведение энергосберегающих мероприятий при капитальном ремонте МКД
- Консультационная помощь собственникам жилья по вопросам повышения энергоэффективности зданий
- Поддержка деятельности НКО по сбору отходов, пригодных для повторного использования и (или) утилизации, но не утилизируемых региональным оператором
- Поддержка проектов местных сообществ, направленных на улучшение экологических характеристик придомовых и локальных общественных территорий

Опыт Вологды: муниципальный экологический стандарт



- ✓ Устанавливает свод рекомендаций в отношении хозяйственной или иной деятельности, которая оказывает или может оказать прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду и/или здоровье человека
- ✓ Применяется добровольно
- ✓ Определяет следующие ключевые направления, целью которых является обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности в городе Вологде:
 - снижение негативного воздействия антропогенных источников на компоненты окружающей среды
 - создание экологически комфортных условий для проживания вологжан
 - экологизация производств города Вологды
 - сохранение и защита экологической системы города

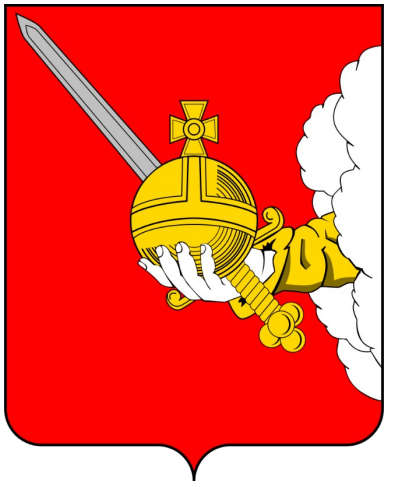
Ожидаемые эффекты от внедрения экологического стандарта (примеры)

- ✓ Внедрение добровольного экологического аудита
- ✓ Разработка и ведение экологического паспорта природопользователя хозяйствующим субъектам, действующим на территории города
- ✓ Проведение хозяйствующими субъектами добровольной экологической сертификации
- ✓ Развитие сети пунктов приема вторсырья от населения и организаций
- ✓ Повышение спроса на вторичное сырье путем вторичного использования переработанных отходов и продукции из них посредством размещения муниципальных заказов
- ✓ Формирование реестра продукции из вторичных материальных ресурсов, производящейся на территории города
- ✓ Внедрение системы поощрения граждан с целью популяризации раздельного сбора отходов
- ✓ Использование продукции из вторичных материальных ресурсов при реализации мероприятий по благоустройству
- ✓ Организация совместного мониторинга несанкционированных свалок с участием органов власти и общественности
- ✓ Разработка регламента по обращению с отходами строительства
- ✓ Передача определенных видов строительных отходов, в т.ч. на безвозмездной основе, гражданам для использования в личных целях
- ✓ Создание единого электронного реестра организаций, предоставляющих услуги по сбору вторсырья, обработке и утилизации отходов.
- ✓ Создание единой экологической диспетчерской для сбора экологической информации и комплексной оценки негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду

Утвержден постановлением администрации города Вологды от 8 июля 2022 года №998



Опыт Вологды: ESG-стратегия «ЭкоВологда»



В соответствии с логикой ESG включает 3 блока

- ✓ Экологический
- ✓ Социальный
- ✓ Управленческий

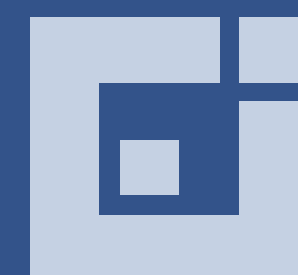
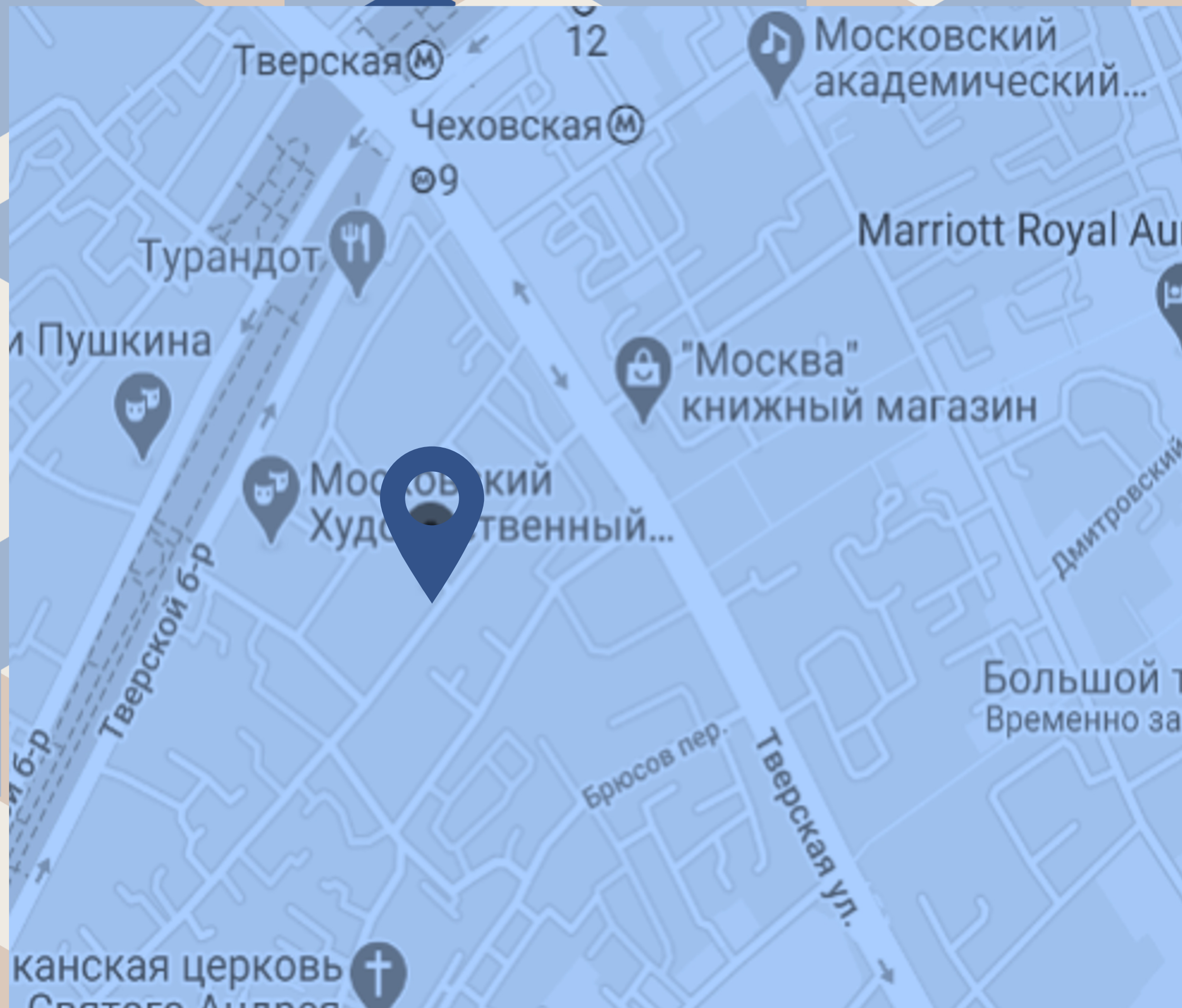
Реализуется по принципу проектного управления
Всего 30 проектов, в том числе в рамках экологического блока:

- ✓ Развитие электротранспорта
- ✓ Зеленый каркас города Вологды
- ✓ Малая река большого города
- ✓ Бумаговорот
- ✓ ПластикНоль
- ✓ Энергоэффективность и энергосбережение
- ✓ ...

Реализуется проектным офисом, в который входят представители администрации города, бизнеса и общественности

Интегрирована со Стратегией социально-экономического развития Вологды до 2030 года

Источник: доклад «Вологда: повестка устойчивого развития»



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125009 Москва,

Леонтьевский переулок, дом 21/1, стр.1

тел.: 8 (495) 363-50-47, 8 (495) 212-05-11,

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru

