
Россия и глобальная климатическая политика



Нина Тинккинен

Сентябрь 2014

Французский Институт Международных Отношений (ИФРИ) является ведущим независимым центром исследований, информации и общественных дебатов в области актуальных международных вопросов во Франции. Он был создан в 1979 году Тьерри де Монбриалем и имеет статус общественно значимой ассоциации (согласно французскому закону об ассоциациях 1901г.). Институт не подчинен какому-либо административному органу, самостоятельно определяет направления своей деятельности и регулярно публикует результаты своих исследований.

В 2005 году в Брюсселе открылась европейская антенна ИФРИ. ИФРИ-Брюссель является одним из редких французских мозговых центров (*think tank*), прочно занявших своё место в европейском дебате.

Благодаря междисциплинарному подходу своих исследований и привлечению к дебатам политиков, руководителей предприятий, научных работников и экспертов международного уровня, ИФРИ способствует развитию новых идей и принятию решений.

Ответственность за мнения, высказанные в данной статье, возлагается исключительно на её автора.

Центр Россия/ННГ
© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2014
ISBN: 978-2-36567-310-5

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

IFRI-Bruxelles
RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : bruxelles@ifri.org

Russie.Nei.Visions – серия электронных публикаций, посвящённых изучению России и других новых независимых государств на постсоветском пространстве (Белоруссии, Украины, Молдовы, Армении, Грузии, Азербайджана, Казахстана, Узбекистана, Туркменистана, Таджикистана и Кыргызстана). Статьи, подготовленные ведущими экспертами, посвящены актуальным стратегическим, политическим и экономическим проблемам.

Статьи отвечают стандартам качества ИФРИ в области редактирования и анонимной экспертной оценки.

Если Вы хотите получать информацию о следующих выпусках, Вы можете оформить бесплатную подписку по адресу: campagne@ifri.org

Последние публикации

- Кирюшин П., *Украинский кризис: взгляд изнутри*, «Russie.Nei.Visions», №79, август 2014.
- Грицаенко О., *Украинский кризис: взгляд изнутри*, «Russie.Nei.Visions», №78, июнь 2014.
- Дежина И., *Реформа РАН: причины и последствия для науки в России*, «Russie.Nei.Visions», №77, май 2014.

Об авторе

Нина Тинккинен – доктор наук, старший научный сотрудник университета Тампере (Финляндия) и Центра исследований России при Александровском институте Хельсинского университета, где она работает в отделе экономической диверсификации. Она получила докторскую степень на факультете управления университета Тампере в 2008 году. Её исследовательские интересы касаются международного управления в сфере охраны окружающей среды, российской экологической и экономической модернизации и политики в области устойчивой энергетики. Она является специалистом по российским исследованиям в целом и, в частности, культурной, политической, административной и социально-экономической ситуации в России. Ею опубликованы ряд статей о российской политике, в частности, по темам, касающимся экологической и энергетической политики. В 2015 году издательство Edward Elgar планирует опубликовать её книгу в соавторстве с Гейром Хеннеландом и Анной Корпоо «Russia and the Politics of International Environmental Regimes» [Россия и политика международных экологических режимов].

Оглавление

| | |
|--|-----------|
| КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ | 4 |
| ВВЕДЕНИЕ | 5 |
| УЧАСТИЕ РОССИИ В МЕЖДУНАРОДНОЙ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ: КИОТСКИЙ ПРОТОКОЛ И НЕ ТОЛЬКО..... | 7 |
| Киотский протокол..... | 7 |
| Внутрироссийское обсуждение ратификации Киотского протокола | 9 |
| Выход из второго периода обязательств..... | 11 |
| РОССИЙСКАЯ ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА ПО КЛИМАТИЧЕСКИМ ВОПРОСАМ | 14 |
| ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ..... | 18 |

Краткое содержание

Россия, четвёртая в мире страна по объёму выбросов парниковых газов и крупнейший поставщик вызывающего парниковый эффект углеводородного топлива, играет решающую роль в реализации Киотского протокола, остающегося на сегодняшний день главным инструментом глобальной климатической политики. Во внутренней российской политике ещё только предстоит принять серьёзные политические меры по борьбе с климатическими изменениями. При этом цели, определяющие мотивацию и активность России в глобальной климатической политике, не относятся к сугубо экологической сфере, а связаны с политическими и экономическими интересами страны, а также с понятием национальной гордости и стремлением России к статусу великой державы.

Введение

Антропогенные климатические изменения являются важнейшей экологической проблемой, способной вызвать серьёзные изменения в условиях жизни человечества. По существующим прогнозам, глобальное потепление, которому способствуют сгорание углеводородного топлива и выброс парниковых газов, приведёт к концу текущего столетия к увеличению температуры на поверхности земли в среднем на четыре градуса¹. Как сообщается в докладе МГЭИК (Межправительственная группа экспертов по изменениям климата) за 2013 год, мы уже испытываем воздействие климатических изменений в таких проявлениях экстремальных погодных условий, как засухи и наводнения, которые, по всей вероятности, будут ухудшаться в ходе текущего века.

Краеугольный камень глобального регулирования климатических изменений был заложен в 1992 году в Рио де Жанейро Рамочной конвенцией ООН об изменении климата. Она была дополнена пятью годами позже так называемым Киотским протоколом², в котором развитые страны взяли на себя обязательство сократить к 2012 году совокупный выброс шести основных парниковых газов в среднем на не менее 5% от уровня 1990 года. Изначально протокол ставил цель создания постоянного режима с постепенным обновлением требований и сфер применения соглашений. Однако эта идея не была реализована в связи с отказом от конвенции некоторых стран, в том числе США, ещё до окончания первого периода обязательств (2008-2012). Лишь немногие страны наметили цели на второй период (2013-2020), что привело в 2011 году к началу переговоров по новому общему соглашению.

В качестве четвёртой в мире страны по объёму выбросов парниковых газов, а также крупнейшего поставщика углеводородного топлива, основного источника этих выбросов, Россия играет важную роль в международной климатической

Переведено с английского Натальей Киселевой-Туде.

¹ Доклад МГЭИК за 2013 год доступен на сайте:
<www.climatechange2013.org/report/review-drafts/>.

² *United Nations*. United Nations Framework Convention on Climate Change. 1992. <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>. *United Nations*. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. 1998. <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>.

политике. По некоторым подсчётам, экономические потери России от изменений климата, вызывающих, к примеру, наводнения и снижение урожайности, уже через несколько лет могут возрасти на 200-700 млрд. долларов в год³, что может сделать её одной из основных жертв климатических изменений. Позитивный аспект представляют обширные леса России, поглощение которыми углекислого газа способствует снижению скопления парниковых газов в атмосфере.

К участию в международной климатической политике Россию побуждают различные политические и экономические факторы. Так, Россия играла решающую роль в реализации Киотского протокола, поскольку без её ратификации протокол не мог бы вступить в силу. Это позволило ей затянуть ратификацию, с целью добиться максимального экономического и политического выигрыша. Несмотря на решение о выходе из второго периода обязательств Киотского протокола, Россия настаивает на своей роли глобального лидера в переговорах об условиях нового соглашения по климату. При этом в её внутренней политике до сих пор не предпринимаются серьёзные меры по отношению к климатическим изменениям. Несмотря на множество недавних законодательных инициатив по повышению энергетической эффективности и поддержке развития возобновляемой энергии, дополняющих цель по сокращению к 2020 году эмиссии на 25% от уровня 1990 года, российская внутренняя климатическая политика значительно отстает от климатической политики большинства развитых стран. Таким образом, цели, определяющие мотивацию и активность России в глобальной климатической политике, не относятся к сугубо экологической сфере, а связаны с политическими и экономическими интересами страны, а также с национальной гордостью и стремлением России к статусу великой державы.

³ Davydova A. Russia's Silence on Climate Change Helps No One // <theconversation.com>. 25 ноября 2013. <<http://theconversation.com/russias-silence-on-climate-change-helps-no-one-20661>>.

Участие России в международной климатической политике: Киотский протокол и не только

Киотский протокол

Рамочная конвенция ООН по изменению климата 1992 года даёт определение проблеме климатических изменений и намечает основные направления необходимых действий. Киотский протокол 1997 года устанавливает конкретные юридически обязывающие цели по сокращению выбросов парниковых газов каждой развитой страной и определяет их обязательства по оказанию помощи развивающимся странам в решении проблемы климатических изменений⁴. Протокол является комплексным соглашением, в котором, наряду с установлением юридически обязывающих целей сокращения выбросов, учитывается вклад «углеродных стоков»⁵, сохранение и развитие которых требует изменения характера землепользования и лесохозяйственной деятельности. Протокол содержит также рыночные инструменты, так называемые киотские механизмы, включающие торговлю квотами на выбросы парниковых газов, механизм совместного осуществления (JI) и механизм чистого развития (CDM)⁶. Российская Федерация подписала Киотский протокол в 1999 году, но ратифицировала его лишь в октябре 2004, после чего это соглашение, наконец, вступило в силу в феврале 2005.

⁴ *United Nations*. United Nations Framework Convention (...). Op. cit. [2]. *United Nations*. Kyoto Protocol (...). Op. cit. [2].

⁵ Речь идёт о зелёных насаждениях, поглощающих углекислый газ – основную составляющую газов с парниковым эффектом, влияющих на изменения климата.

⁶ Торговля выбросами предполагает, что развитые страны могут продавать друг другу квоты на выбросы, в то время как совместное осуществление позволяет связать эти продажи с конкретными проектами по сокращению выбросов. Механизм чистого развития облегчает сотрудничество между развитыми и развивающимися странами с помощью проектов по сокращению выбросов в развивающихся странах, позволяющих увеличить квоты развитых стран. См. <http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php>.

В соответствии с Киотским протоколом, цели по сокращению выбросов являются юридически обязательными, а для их расчёта был взят за основу уровень эмиссии 1990 года. Если уровень обязательств для разных стран варьировал от -10 до +10 (для Исландии), для России он был равен нулю, то есть российские выбросы не должны были превышать уровень 1990 года в первый период обязательств (2008-2012). Практически же это давало России возможность повышать выбросы и продавать избыточные квоты, поскольку в момент заключения соглашения её эмиссия была значительно ниже базового уровня 1990 года⁷, по причине её резкого сокращения в переходный период 1990-х годов. Таким образом, механизм торговли квотами создавал выгодную для России ситуацию, поскольку она располагала избыточными квотами на выбросы, продажа которых могла составить немаловажный источник экономического дохода. Эксперты по климатической политике изначально оценивали возможную прибыль России от присоединения к Киотскому протоколу в 10 млн. долларов в год, благодаря торговле квотами, совместным проектам и росту внешних инвестиций⁸. Хотя некоторые специалисты предупреждали о том, что экономическое возрождение вскоре приведёт страну к превышению квот на выбросы, присоединение России к Киотскому протоколу до его ратификации оценивалось как экономически весьма выгодное.

Помимо оценки экономической выгоды, процесс ратификации Киотского протокола был затянут Россией по причине политической брешы, созданной выходом США, крупнейшего источника выбросов, из протокола в 2001 году. Это сделало Россию государством, от которого зависела судьба протокола, поскольку для его вступления в силу требовалась ратификация 55 странами, представляющими в совокупности 55% эмиссии всех развитых стран в 1990 году. К осени 2004 года, более 120 стран ратифицировало протокол, но их совокупная эмиссия составила не более 44%. Соответственно, ни одна страна, за исключением России, с её долей эмиссии в 17,4%, не могла удовлетворить это требование. Таким образом, Россия, занимавшая скромное положение на предшествующих переговорах, внезапно получила решающую роль в реализации протокола. Эта ситуация предоставила России политический рычаг в переговорах по целому ряду пунктов, к примеру, удваивание закреплённого за ней в протоколе объёма углеродных стоков. Как следствие, между 1997 и 2004 годами Россия стала объектом интенсивного международного

⁷ В 1990 году, российская доля в суммарной эмиссии развитых стран составляла 17,4%, а в 1999 лишь 6%. См. EIA. International energy annual 2001. Washington DC. 2003.

⁸ Kotov V. Policy in Transition: New Framework for Russia's Climate Policy. Fondazione Eni Enrico Mattei. Nota di Lavoro. № 58. 2002.

лоббирования и встречных предложений. Одним из главных встречных шагов стала поддержка Евросоюзом вступления России в ВТО, что, в конечном счете, привело к ратификации Россией Киотского протокола в 2004 году⁹.

Внутрироссийское обсуждение ратификации Киотского протокола

В России международная климатическая политика вызвала особо жаркие споры до ратификации Киотского протокола в 2004 году. После ратификации споры утихли и вопрос о том, что делать после первого периода обязательств – присоединиться ли ко второму периоду или начинать подготовку нового соглашения – не стал темой серьёзного обсуждения в стране. В ходе внутренней дискуссии о ратификации определились сторонники и противники соглашения. Правительственные структуры и нижняя палата парламента, Государственная Дума, в основном занимали позитивную позицию в слушаниях и публичных выступлениях, хотя некоторые их члены, к примеру, советник Президента Андрей Илларионов, открыто выступали против ратификации. Деловые круги, особенно представители электроэнергетической монополии РАО ЕЭС России, широко поддержали ратификацию, поскольку были убеждены в её экономической выгоде для их бизнеса¹⁰. В свою очередь, мнения экспертов по климату и учёных расходились. Так, академик Юрий Израэль, занимавший до 2008 года должность заместителя председателя МГЭИК, заявил в 2003 году, что «Киотский протокол слишком дорог, неэффективен и основывается на неверных научных постулатах»¹¹.

Сторонники ратификации Киотского протокола настаивали на необременительности груза связанных с ним обязательств в обмен на широкие экономические и политические преимущества. Приводился аргумент о том, что протокол будет способствовать экономическому росту, поскольку позволит получать доход от излишков разрешённых выбросов через механизмы продажи и совместного осуществления. Критические голоса тех, кто полагал, что экономическое возрождение вскоре приведёт к превышению страной квот на выбросы, заглушались аргументом о том, что меры по сокращению выбросов могут способствовать

⁹ Подробный анализ отношения России к Киотскому протоколу представлен в: *Korppoo A., Karas J. и Grubb M. Russia and the Kyoto Protocol. Opportunities and Challenges.* London: Chatham House. 2006.

¹⁰ *Hønneland G., Korppoo A., Tynkkynen N. Environmental Encounters? Russian Discourse and Practice in International Environmental Politics.* Cheltenham & Northampton, Edward Elgar (в печати).

¹¹ *Novak R. The Russian Didn't Bark // CNN.com.* 16 октября 2003.

[<http://edition.cnn.com/2003/ALLPOLITICS/10/16/column.novak.opinion.russian/>](http://edition.cnn.com/2003/ALLPOLITICS/10/16/column.novak.opinion.russian/)

снижению энергоёмкости, а значит, фактически, помочь России реализовать официальную цель по удваиванию её ВВП¹². Действительно, по мнению сторонников протокола, эта цель не могла быть достигнута при существовавшем на тот момент уровне энергоёмкости российской экономики, при этом они настаивали на существовании в России огромного потенциала повышения энергетической эффективности.

Сторонники ратификации также подчёркивали политический выигрыш, который может получить Россия, присоединившись к протоколу. Они утверждали, что вступление в силу Киотского протокола будет способствовать улучшению имиджа России на международной арене, в то время как выход из него привёл бы к потере доверия со стороны международного сообщества. Во многих газетных статьях, поддерживающих ратификацию, Россия представлялась как модель продвинутой с экологической точки зрения страны, «сумевшей за десять лет сократить выбросы парниковых газов на треть, что составляет около 60% общемирового сокращения выбросов»¹³. Соответственно, упоминая также способность поглощения углекислого газа из атмосферы российскими лесами, Россия представлялась в международной политике по климату в роли экологического донора, заслуживающего за свои «экологические услуги» достойной компенсации, которая должна быть зафиксирована в протоколе и приниматься во внимание в обсуждении других политических вопросов за пределами климатической политики¹⁴.

Оппоненты ратификации исходили из убеждённости в том, что российское экономическое возрождение вскоре приведёт к превышению квот на выбросы. При этом, подчинившись протоколу, Россия была бы вынуждена ограничить промышленную деятельность, сократить использование углеводородов или покупать дополнительные квоты на эмиссию, что привело бы к ограничению экономического роста и нанесло бы ущерб конкурентоспособности страны. Они также выступали против увеличения международного контроля над Россией и растущей зависимости от импорта более эффективных технологий. Громче всех среди оппонентов звучал голос бывшего советника Президента Андрея Илларионова, который, по вышеназванным причинам, называл Киотский протокол ГУЛАГом, Освенцимом и «смертоносным пактом». После выхода из протокола США, перспективы продажи квот также были поставлены под сомнение противниками ратификации в связи с

¹² Башмаков И. Россия и ратификация Киотского протокола // cenef.ru. <www.cenef.ru/file/Bpaper104.pdf>.

¹³ Российская газета. 4 сентября 2002.

¹⁴ Более подробный анализ см. в: *Tynkkynen N. A Great Ecological Power in Global Climate Policy? Framing Climate Change as a Policy Problem in Russian Public Discussion // Environmental Politics. №19-2. С.179-195.*

отсутствием гарантии того, что на российские квоты найдётся покупатель¹⁵. Стоит также отметить, что часть оппозиции исходила из того факта, что в момент обсуждения ратификации Киотского протокола ещё не существовало опыта рыночных механизмов как инструмента экологической политики в России¹⁶, что несомненно также препятствовало нейтральному обсуждению вопроса.

Выход из второго периода обязательств

Существует несколько причин того, почему обсуждение в России участия во втором периоде обязательств Киотского протокола было гораздо менее интенсивным, чем дебаты о ратификации протокола без малого десятью годами ранее. Роль России перестала быть столь значимой, поскольку сам протокол потерял политический вес после того, как из него вышли многие крупные участники. Внутренние дебаты о присоединении ко второму периоду обязательств велись главным образом по вопросу о том, благоразумно ли отказываться от представляемых киотскими механизмами финансовых возможностей, включая стоившую немалых усилий национальную структуру¹⁷. Представители деловых кругов, активно участвующие в проектах совместного осуществления (см. ниже), поддержали участие России во втором периоде обязательств, между тем как российское руководство склонялось к идее о скорой потере преимуществ по причине ослабления значимости целей по сокращению эмиссии, установленных ограниченным числом участников второго периода Киотского протокола¹⁸. Кроме того, возможные доходы от совместного осуществления или торговли квотами были расценены как ограниченные и выгодные лишь участвующим в этих механизмах компаниям и агентствам¹⁹.

Россия объявила о своём выходе из второго периода обязательств Киотского протокола на Конференции ООН по

¹⁵ См. заявление депутата Госдумы от ЛДПР А. Островского в ходе дискуссии о ратификации. 22 октября 2004. <<http://transcript.duma.gov.ru/>>.

¹⁶ Kochtcheeva L. Comparative Environmental Regulation in the United States and Russia. Institutions, Flexible Instruments and Governance. New York: State University of New York Press. 2009.

¹⁷ Самофалова О. «Ручкой помашем Киотскому протоколу» // Взгляд. Деловая газета. 18 октября 2012. <<http://vz.ru/economy/2012/10/18/603185.html>>.

¹⁸ Vatansever A. и Корпово А. A Climate Vision for Russia: From Rhetoric to Action // Policy Outlook. Carnegie Endowment for International Peace. 1 августа 2012. <<http://carnegieendowment.org/2012/08/01/climate-vision-for-russia-from-rhetoric-to-action/d4tq>>.

¹⁹ Шаповалов А. Киотский вопрос решат советники президента // Коммерсантъ. 15 октября 2012.

климату в Канкуне в 2010 году²⁰. В качестве главного аргумента Россия сослалась на недостаточное участие других крупнейших производителей выбросов. Было также отмечено, что, вопреки ожиданиям, ни одна из крупнейших развивающихся экономик не взяла на себя обязательств. В то же время, по мнению многих российских участников, страны, поддержавшие второй период обязательств, сделали это по причинам, в основном не относящимся к экологии. К примеру, экологическая аргументация других сторон воспринималась ими как «углеродный протекционизм» или продвижение собственных технологических стандартов. Поэтому соглашение воспринималось российской стороной как несправедливое и нерациональное²¹. Таким образом, оставив в стороне сугубо экологический аспект, можно утверждать, что для российского руководства общая геополитическая картина управления климатическими изменениями оказалась более важной, чем его экономическая составляющая.

Соответственно, Россия ясно дала понять, что она присоединится только к такому соглашению, которое будет включать всех крупнейших производителей выбросов. Относительно правил будущей политики по климату, Россия выступает против термина «исторической ответственности»²² как принципа распределения обязательств. Вместо этого, она предлагает в качестве такого принципа подход, учитывающий существующую «национальную ситуацию» и «реальные возможности» государства. Большая зависимость от нефтегазового экспорта объясняет желание Москвы, чтобы её интенсивный экспорт углеродов также был принят в качестве критерия для распределения усилий²³. Она также выступает против обязательных выплат в Фонд зелёного климата ООН, созданного с целью предоставления обещанной развитыми странами к 2020 году помощи на решение климатических проблем в размере около 100 млрд. долл. в год²⁴. В то же время, вопросы имиджа не позволяют России самой претендовать на

²⁰ Goldenberg S. Cancun Climate Change Conference: Russia Will Not Renew Kyoto Protocol // The Guardian. 10 декабря 2010.

www.theguardian.com/environment/2010/dec/10/cancun-climate-change-conference-kyoto.

²¹ Hønneland G., Корппо А., Тинккнен Н. Environmental Encounters?... Op. cit. [10].

²² Речь идёт о сравнительном подходе к определению ответственности разных стран за изменения климата. См., например, Clark D. Which Nations Are Most Responsible for Climate Change? // The Guardian. 21 апреля 2011.

www.theguardian.com/environment/2011/apr/21/countries-responsible-climate-change.

²³ Корппо А. and Spencer T. The Dead Souls: How to Deal With the Russian Surplus? // Finnish Institute for International Affairs Briefing Paper. №39. 4 сентября 2009. С. 4.

²⁴ Carr M., Nicola S. Russia Considers Domestic Carbon Market in Global Warming Fight // Bloomberg.com. 12 марта 2014. www.bloomberg.com/news/2014-03-12/russia-considers-domestic-carbon-market-in-global-warming-fight.html.

финансовую помощь, хотя подобные фонды могли бы быть весьма полезны для содействия развитию низкоуглеродных технологий, повышению энергетической эффективности и созданию экологически устойчивого лесопользования.

Однако вместо того, чтобы выступить с новыми инициативами, Россия проявляет несговорчивость в переговорах по условиям нового соглашения. На Конференции сторон (COP18) в Дохе в 2012 году Россия заявила о нарушении её интересов и ущербе, якобы нанесённом её репутации, и потребовала подобающей компенсации²⁵, а также призвала к реформе процедуры на встречах ООН по климату. Это было воспринято многими другими странами главным образом как попытка поставить узкие политические интересы выше срочной необходимости минимизировать изменения климата²⁶. Летом 2013 года российская делегация также заблокировала работу одной из технических рабочих групп из-за несогласия с правилами продажи излишков «киотских» квот к 2020 году²⁷. В связи с этим, сообщество по климатическим изменениям не связывало с Россией больших надежд на Конференции ООН по климату, состоявшейся в Варшаве в ноябре прошлого года. На самом деле, надо признать, что Россия не создала особых проблем на Варшавской конференции, оказавшейся, всё же, достаточно безрезультатной.

²⁵ King E. UN climate chief dismisses Russia 'hot-air' protest in Doha // <rttc.org>. 10 декабря 2012. <www.rttc.org/2012/12/10/un-climate-chief-dismisses-russia-hot-air-protest-in-doha/>.

²⁶ Phillips A. As Global Emissions Rise, Countries Prepare for 2013 Climate Talks in Warsaw // <thinkprogress.org>. 8 ноября 2013. <<http://thinkprogress.org/climate/2013/11/08/2915531/unfccc-warsaw-cop-climate/>>.

²⁷ Vitelli A., Nicola S. UN Global Warming Talks Blocked by Russia Set Back Six Months // Bloomberg Businessweek. 14 июнь 2013. <www.businessweek.com/news/2013-06-14/climate-talks-failure-risks-2015-deadline-on-emissions-pact-1>.

Российская внутренняя политика по климатическим вопросам

Первые практические шаги в относительно скромной российской внутренней политике по климату были предприняты лишь в 2013 году, когда правительство приняло пакет юридических инициатив по поддержке развития возобновляемой энергии за счёт использования ёмкости рынка и наметило задачу по сокращению выбросов к 2020 году на 25% от уровня 1990 года. Поскольку Россия к этому времени уже вышла из Киотского протокола, можно сказать, что российские руководители по сути никогда и не начинали его реализацию. В 2009 году президент России утвердил Климатическую доктрину²⁸, однако этот инструмент носит скорее символическое значение, чем служит руководством к осуществлению практических политических мер. В Плане реализации, последовавшем за Доктриной в 2011 году, также не было заложено ни основ, ни способов финансирования каких-либо новых политических мер. В документе под названием «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», впервые были представлены официальные данные о прогнозируемом пике выбросов парниковых газов после 2020 года с последующим их снижением, к 2030 году, до 70% по отношению к базовому уровню²⁹. В документе отмечается, что достижение этой цели требует улучшения энергетической эффективности и внедрения энергосберегающих технологий, однако не затрагивается тема возобновляемых энергий³⁰. В марте 2014 года, представитель российской делегации на переговорах ООН по климату заявил о том, что Россия рассматривает возможность создания внутреннего рынка эмиссионных квот для снижения выбросов

²⁸ Президент России. Климатическая доктрина Российской Федерации. 17 декабря 2009. <<http://kremlin.ru/acts/6365>>.

²⁹ Министерство экономического развития РФ. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. 2011. <www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06>.

³⁰ Kokorin A., Korppoo A. Russia's Post-Kyoto Climate Policy: Real Action or Merely Window-Dressing? // FNI Climate Policy Perspectives. №10. С.4. <www.fni.no/doc&pdf/FNI-Climate-Policy-Perspectives-10.pdf>.

парниковых газов, но этот проект вступит в силу не раньше 2020 года³¹.

Торговля квотами в России, одной из наиболее углеродоёмкой экономики в мире, имеет очень большой потенциал. В 2011 году, на долю энергетической промышленности приходилось около четверти ВВП России и около половины доходов её федерального бюджета³². Углеродосодержащие нефть, уголь и газ составляют около 85% первичного энергетического потребления России, остальное покрывается атомной энергетикой (около 7%) и крупными гидроэлектростанциями. Доля возобновляемых источников энергии составляет при этом менее одного процента³³. Несмотря на поставленную российским правительством задачу по увеличению к 2030 году доли возобновляемой энергии в структуре топливного баланса страны до 14%, до сих пор не было принято никаких практических мер по развитию источников возобновляемой энергии³⁴. Если доля угля, по всей вероятности, значимо не увеличится, Россия планирует расширить инвестиции в ядерную энергетику, которая должна будет к концу нынешнего столетия покрыть 70-80% производства электроэнергии в стране³⁵, что несомненно приведёт к сокращению производимых энергетическими источниками выбросов парниковых газов.

В 2007 году на энергетический сектор приходилось 82% общей эмиссии Россией парниковых газов³⁶. Поэтому для многих россиян глобальная политика по климату имеет смысл только в том случае, если она способствует дальнейшему реформированию и новым инвестициям в российский энергетический сектор³⁷. Хотя и рассматриваемая вне контекста климатической политики так таковой в пользу проблем конкурентоспособности и экономической эффективности, необходимость повышения энергоёмкости в экономике отчетливо осознаётся российским руководством. В 2008 году, президент Дмитрий Медведев выделил эффективность энергопользования и энергосбережение в качестве высших стратегических приоритетов для общей модернизации России.

³¹ Carr M., Nikola S. Russia Considers Domestic (...). Op. cit. [24].

³² Министерство экономического развития РФ. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития (...). Op. cit. [29].

³³ Enerdata. Energy Research Estore: Russia. 2012. <[www05.abb.com/global/scot/scot316.nsf/veritydisplay/5fe3ef5f71dab20cc1257864005185df/\\$file/russia.pdf](http://www05.abb.com/global/scot/scot316.nsf/veritydisplay/5fe3ef5f71dab20cc1257864005185df/$file/russia.pdf)>.

³⁴ Tynkkynen N., Aalto P. Environmental Sustainability of Russia's Energy Policies // Aalto P. (ред.) Russia's Energy Policies. National, Interregional and Global Levels. Edward Elgar, Cheltenham & Northampton. 2012.

³⁵ Министерство энергетики РФ. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года. 2010. <<http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostrategy/>>.

³⁶ Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Пятое национальное сообщение Российской Федерации. С. 9. <http://unfccc.int/resource/docs/natc/rus_nc5_resubmit.pdf>.

³⁷ Korppoo A., Karas J., Grubb M. Russia and the Kyoto Protocol (...). Op. cit. [9].

Принятое в 2009 году, новое законодательство по эффективности энергопользования предусматривает различные конкретные экономические стимулы для реализации потенциала повышения энергоотдачи, оцениваемого в 45% от первичного энергопотребления³⁸. Закон предусматривает повышение энергоотдачи на 40% на единицу ВВП до 2020 года. Ожидается, что политика энергетической эффективности будет иметь наиболее значимое воздействие на тенденции эмиссии парниковых газов в стране. Были также созданы различные инструменты реализации этих задач, среди которых финансовые механизмы, такие как займы, налоговые кредиты и государственные гарантии, и регулятивные инструменты, такие как обязательная должность энергоменеджера и сертификация управления энергетикой³⁹. В прошлом меры по развитию энергетической эффективности оставались нереализованными по различным причинам, таким как низкие цены на энергоносители, недостаток финансового базиса, отсутствие чёткого разделения ответственности и юридические сложности⁴⁰. Теперь, когда выросли цены на энергоносители и были созданы юридические рамки, можно ожидать улучшения и в этой сфере. Однако на сегодняшний день всё ещё не наблюдается признаков значимого улучшения энергетической эффективности, хотя некоторые крупные компании, такие как Роснефть⁴¹, недавно приступили к реализации собственных программ повышения энергетической эффективности⁴².

Применение механизма совместного осуществления, важнейшего для России инструмента, предоставляемого Киотским протоколом⁴³, стало возможным в России лишь в 2011 году. Главная задача внутренней политики сводилась к созданию административных рамок для одобрения этих проектов в России. Обсуждение механизма и его преимуществ началось с

³⁸ IEA. Development of Energy Efficiency Indicators in Russia // IEA Working Paper. 2011.

www.iea.org/publications/freepublications/publication/Russia_En_Eff_Ind.pdf.

³⁹ Institute for Industrial Productivity. Russia's GHG Emissions Reductions Policies. 2013. www.iipnetwork.org/IIPFactSheet_Russia.pdf.

⁴⁰ Novikova A., Korppoo A., Sharmina M. Russian Pledge vs Business-as-Usual. Implementing Energy Efficiency Policies Can Curb Carbon Emissions // FIIA Working Papers. №61. 2009. С.17.

⁴¹ Rosneft to Save 1 Bln\$ Through Energy Efficiency 5-Year Plan // The Moscow Times. 16 мая 2014. www.themoscowtimes.com/business/article/rosneft-to-save-1bln-through-energy-efficiency-5-year-plan/500332.html.

⁴² IEA. Energy Policies Beyond IEA Countries: Russia 2014.

www.iea.org/countries/non-membercountries/russianfederation.

⁴³ Главная идея совместного осуществления заключается в том, чтобы позволить странам, взявшим на себя в рамках Киотского протокола обязательства по сокращению или ограничению выбросов, заработать единицы сокращения выбросов благодаря проекту по сокращению выбросов в другой стране. См. веб-страницу РКИК ООН, посвящённую механизму совместного осуществления:

http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/joint_implementation/items/1674.php.

момента принятия Киотского протокола в 1997 году и формулировки конкретных международных правил и принципов в 2001, однако реальная процедура создания внутренней системы утверждения началась лишь с 2005 года, а поправки продолжали вноситься до 2011 года. Затягивание этого процесса привело к тому, что не осталось достаточного времени для внедрения механизма, поскольку первый период обязательств закончился в конце 2012 года. При этом только в 2011-2012 годах этот механизм позволил реализовать более 150 проектов⁴⁴.

Многие эксперты полагают, что главным препятствием для более эффективной реализации Россией мер в рамках климатической политики является полное непонимание вреда, наносимого стране климатическими изменениями. Соответственно, в России не принимается никаких проектов или политических мер, направленных на адаптацию к этим изменениям. Этим также объясняется отсутствие политики устойчивого управления лесопользованием, что может поставить под угрозу роль российских лесов как углеродных стоков. Действительно, по оценкам экспертов, без политики устойчивого управления лесным хозяйством российские леса к 2040 году могут превратиться из нетто-поглотителей в нетто-производителей углекислого газа, по причине лесных пожаров, старения лесов, распространения вредителей и заболеваний деревьев и губительных практик лесозаготовки⁴⁵.

⁴⁴ В 2012 году в России в процессе реализации находилось более 150 проектов. См. *Kokorin A., Korppoo A. Russia's Post-Kyoto (...)*. Op. cit. [30].

⁴⁵ *Davydova A. Russia's Silence (...)*. Op. cit. [3].

Выводы и рекомендации

На протяжении многих лет первым и главным мотивом участия России в глобальной климатической политике служит её национальная гордость, а также статус на мировой арене. На первом этапе, во время переговоров по Рамочной конвенции ООН 1992 года, позиция России определялась в основном стремлением сохранить место среди развитых стран и, одновременно, отстаивать статус переходной экономики⁴⁶. Затем, активность России в вопросе о ратификации Киотского протокола отражала повышение её решающей роли, поскольку в её руках оказалась судьба соглашения. По сравнению с этим политическим рычагом, потеря растроченных по причине затягивания ратификации экономических возможностей не имела большого значения. То же самое произошло в 2010 году, когда Россия заявила о своём выходе из второго периода обязательств. Несмотря на поддержку участия в протоколе со стороны крупного бизнеса, руководство страны отказалось от него, расценив ситуацию как несправедливую по причине неприсоединения многих крупнейших по эмиссии парниковых газов стран. Это свидетельствует в пользу тезиса, выдвинутого исследователями Генри и Макинтош Сандстром⁴⁷, о том, что в российском полуавторитарном контексте ключевой детерминантой внимания России к климатической политике являются не внутренние условия, а политические приоритеты высшего руководства и самого президента. Это также указывает на тот факт, что для руководства России экономические преимущества имеют гораздо менее важное значение, чем геополитические аспекты. Поэтому экономические интересы, такие как членство России в ВТО, могут повлиять на российскую политику по климату только в том случае, если им сопутствуют дополнительные политические преимущества.

Более того, частично позиция России в глобальной политике по климату может объясняться её склонностью исходить из предпосылки о том, что она является великой державой, даже великой экологической державой, занимающей высшее положение по отношению к другим странам с точки

⁴⁶ Korppoo A., Karas J. Grubb M. Russia and the Kyoto Protocol (...). Op. cit [9].

⁴⁷ Henry L., McIntosh Sundstrom L. Russia's Climate Policy: International Bargaining and Domestic Modernization // Europe—Asia Studies. №64-7. С.1297-1322.

зрения охраны окружающей среды⁴⁸. Соответственно, как на внутренней, так и на международной арене, в вопросах климатической политики представители России пытаются выставить свою страну как благодетеля, чему способствуют не только большой запас существующих экологических ресурсов, но и сокращение, по причине экономической рецессии, российской эмиссии парниковых газов в 1990-х и начале 2000-х годов, то есть в период, когда выбросы других стран продолжали расти.

Вызывает беспокойство тот факт, что иностранные партнёры также поддаются риторике российского величия. Вместо того, чтобы указать России на деградацию её экологии и призвать её к выполнению своего долга на мировом уровне, её партнёры, и особенно ЕС, заворожённые богатством природных ресурсов и возможными доходами от них, поддакивают России. Очевидно, что зависимость от российского энергетического импорта ограничивает возможности Евросоюза оказывать на неё давление. Тем не менее, даже с учётом зависимости от России, активно участвующие в глобальной климатической политике страны должны начать с ней более серьёзную дискуссию о роли и интересах мировой державы, на том основании, что в международном сообществе великие державы несут особую ответственность⁴⁹. Поэтому следует оказывать большее давление на российское руководство, с тем, чтобы вместо приукрашивания собственного имиджа, Россия начала принимать реальные меры по сокращению выбросов. Это могло бы подстегнуть переговоры по новой климатической политике и параллельно придать устойчивости российскому статусу великой державы по отношению к экологическим ресурсам, сделав при этом глобальную экологическую политику в целом более эффективной.

⁴⁸ *Tynkkynen N.* A Great Ecological Power (...). Op. cit. [14].

⁴⁹ *Bull H.* The Anarchical Society. The Study of Order in World Politics. New York: Columbia University Press. 1977.