

**Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования «Дипломатическая Академия
Министерства иностранных дел Российской Федерации»
Институт актуальных международных проблем
Лаборатория аналитики**

Эссе по теме:

«Мировые тренды и климатическая политика России»

Выполнил:

Вильчинский Антон Сергеевич

Москва, 2021

Международно-правовой фундамент сотрудничества в сфере экологии был заложен в конце XX в. В 1992 г. была принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК).¹ РКИК дала старт ежегодным конференциям сторон конвенции, на которых обсуждаются важнейшие вопросы экологической повестки. Если на протяжении многих лет ей уделяли внимание лишь ученые и специализированные издания, то в последние годы экология постепенно захватывает новостные полосы и попадает на повестки дня международных форумов. Стимулами для актуализации вопроса стали: 1) утверждение в 2015 г. 17 Целей устойчивого развития ООН (ЦУР),² среди которых четыре посвящены непосредственно экологии;³ 2) согласование в 2015 г. и подписание в 2016 г. Парижского соглашения,⁴ поставившего цель сдержать потепление в пределах 1,5-2 °С от доиндустриального уровня.

Международное и российское экспертные сообщества признают за экологией важную роль в глобальной безопасности и устойчивом развитии. В Докладе Всемирного экономического форума о глобальных рисках от 2021 г.⁵ среди наиболее вероятных четыре из первых пяти мест заняли экологические (экстремальные погодные условия, изменение климата, антропогенное воздействие, снижение биоразнообразия). Ученые РАН в докладе «МИР 2035. Глобальный прогноз»⁶ заявляют, что «экологизация» становится важнейшим трендом современного мирового развития. В настоящее время растет влияние экологической повестки на деятельность государства, бизнеса и общества.

Значимость экологического измерения также находит отражение и в российских документах стратегического планирования. В частности, пункт 1 Стратегии экологической безопасности РФ от 2017 г., гласит, что экология является «составной частью национальной безопасности».⁷

Сегодня России необходимо учитывать специфику мировой климатической повестки, чтобы соответствующим образом направлять свою политическую и экономическую деятельность. В этой связи важнейшей

¹ Рамочная конвенция ООН об изменении климата // ООН, 09.05.1992. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml (дата обращения: 08.11.2021).

² The 17 Goals // UN, 2015. URL: <https://sdgs.un.org/ru/goals> (accessed: 15.11.2021).

³ Экологии посвящены: цель 12 (ответственное потребление и производство), цель 13 (борьба с изменением климата); цель 14 (сохранение морских экосистем); цель 15 (сохранение экосистем суши).

⁴ Парижское соглашение // UNFCCC, 2015. URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 08.11.2021).

⁵ The Global Risks Report 2021 // WEF, 19.01.2021. URL: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf (accessed: 09.10.2021).

⁶ Мир 2035. Глобальный прогноз / под ред. А.А. Дынкина; ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН. М.: Магистр. 2017. 352 с.

⁷ Стратегия экологической безопасности до 2025 г. // Сайт Президента РФ, 19.04.2017. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41879> (дата обращения: 08.10.2021).

целью является классификация основных глобальных тенденций в сфере экологического развития. Последующее сопоставление выделенных трендов с российской климатической политикой позволит выявить направления, по которым необходимо повышать устойчивость к рискам.

Первым трендом является повышение внимания к вопросу экологии в государственном планировании. Если в 2007 г. лишь у 9 стран была стратегия по борьбе с изменением климата, то к 2017 г. таких государств, стало уже 48.⁸ Более того, западные страны активно принимают на себя обязательства по достижению «углеродной нейтральности» к 2050 г. При этом, задача по «нулевым выбросам» в разных государствах имеет свой правовой статус.

Таблица 1. Правовые статусы обязательств по достижению углеродной нейтральности

Страна/ интеграционное объединение	Правовой статус обязательств (по данным на октябрь 2021 г.)	Планируемый год достижения нейтральности
Европейский союз	Закон (от 2021 г.) ⁹	2050
Великобритания	Закон (от 2019 г.) ¹⁰	2050
США	Заявление на Климатическом саммите 2021 ¹¹	2050
Китай	Заявление на Климатическом саммите 2021 ¹²	2060
Россия	Межведомственные переговоры, разработка Стратегии низкоуглеродного развития до 2050 ¹³	2060 (в стадии обсуждения)
Бразилия	Заявление на сессии ГА ООН 2021 ¹⁴	2050-2060

Источник: подготовлено автором

Подобная ситуация отражает различия в подходах крупнейших стран к экологическому вопросу и достижению целей Парижского соглашения. Ввиду специфики социально-экономического развития не все страны готовы к «зеленому» переходу по единой модели. Этим и объясняется отсутствие общих международных критериев по вкладу в борьбу с изменением климата.

⁸ Климатическая повестка России: реагируя на международные вызовы // Центр Стратегических разработок, январь 2021. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/8f3/8f34a0e7c6cc6b8af39986ae8e71f3ad.pdf> (дата обращения: 16.10.2021).

⁹ European Climate Law // European Commission, July 2021. URL: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_en (accessed: 09.10.2021).

¹⁰ Climate Change Act // Government of the UK, 2021. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents> (accessed: 09.10.2021).

¹¹ Remarks by President Biden at the Virtual Leaders Summit on Climate // White House, 22.04.2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/22/remarks-by-president-biden-at-the-virtual-leaders-summit-on-climate-opening-session/> (accessed: 09.10.2021).

¹² Remarks by Chinese President Xi Jinping at Leaders Summit on Climate // Xinhuanet, 22.04.2021. URL: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139899289.htm (accessed: 09.10.2021).

¹³ России назначили дату углеродной нейтральности // Коммерсантъ, 06.10.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5018693> (дата обращения: 09.10.2021).

¹⁴ Brazilian President commits country to climate neutrality by 2050 // UN, 21.09.2021. URL: <https://news.un.org/en/story/2021/09/1100472> (accessed: 09.10.2021).

Вторым трендом является стремление развитых государств к снижению вредных выбросов вместе с увеличением доли возобновляемых источников в энергобалансах. Согласно Глобальному отчету аналитического центра REN21 о состоянии возобновляемых источников,¹⁵ в период с 2009 по 2019 гг. мировая доля энергии, выработанной альтернативными источниками, росла ежегодно примерно на 5%. Лидером является ЕС, где в 2020 г. возобновляемые источники впервые обошли ископаемые – они сгенерировали 38% электроэнергии, в то время как на ископаемое топливо пришлось 37%.¹⁶

Лидерство развитых государств объяснено отсутствием у большинства развивающихся стран необходимых ресурсов для внедрения дорогостоящих и высокотехнологичных проектов «зеленой» энергетики. Подобная ситуация порождает дополнительную линию разрыва по линии «Север-Юг».

Третьим трендом является форсирование ЕС «зеленого» перехода. Понимая, что в одиночку решить климатическую повестку невозможно, Брюссель пытается склонить торговых партнеров к сокращению вредных выбросов по своим стандартам. Принятый в июле 2021 г. план “Fit for 55”¹⁷ включает в себя ряд мер, среди которых введение «трансграничного углеродного налога» с 2023 г. Российские поставщики ресурсов, стали, удобрений и цемента могут потерять около 760 млрд рублей до 2035 г.¹⁸ Причем «углеродный налог» станет торговым барьером, что противоречит РКИК ООН. Статья 5 гласит, что меры по борьбе с потеплением не должны представлять собой «скрытые ограничения международной торговли».¹⁹

Тренд по форсированию «зеленого» перехода поддерживается и представителями западного академического сообщества. Профессор экономики Йельского университета У. Нордхаус выдвинул идею создания «климатического клуба», чтобы «штрафовать» страны, невыполняющие обязательства по снижению выбросов.²⁰ Разные подходы к экологическому вопросу могут спровоцировать дипломатическое давление со стороны стран Запада на 26-ой Конференции сторон РКИК (COP26) в ноябре 2021 г. в Глазго.

¹⁵ Renewables Global Status Report // REN21, 2021. URL: <https://www.ren21.net/reports/global-status-report/> (accessed: 10.10.2021).

¹⁶ Renewable energy statistics // European Commission, 2021. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics (accessed: 10.10.2021).

¹⁷ Fit for 55. The EU's plan for a green transition // European Council, 06.10.2021. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-plan-for-a-green-transition/> (accessed: 11.10.2021).

¹⁸ Исследование: экспортеры РФ покроют ростом цен 90% потерь из-за "углеродного налога" ЕС // ТАСС, 04.08.2021. URL: <https://tass.ru/ekonomika/12053117> (дата обращения: 11.10.2021).

¹⁹ Рамочная конвенция ООН об изменении климата ...

²⁰ Nordhaus W. The Climate Club. How to Fix a Failing Global Effort // Foreign Affairs, June 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-10/climate-club> (accessed: 12.10.2021).

В таблице 2, представленной ниже, приведена классификация основных мировых политических и экономических трендов в государственном измерении, в сфере деятельности ТНК, а также на уровне гражданского общества.

Таблица 2. Экологические тренды на уровне государств, ТНК и гражданского общества

	Политические тренды	Экономические тренды
Государства	1. Изменение климата входит в систему стратегического планирования государств; 2. Форсирование «зеленого» перехода западными странами; 3. Попытки удовлетворить общественные запросы и слишком амбициозные цели; 4. Слабое вовлечение ученых в политический процесс, связанный с вопросами климата; 5. Отсутствие широкого и согласованного на международном уровне подхода к борьбе с изменением климата и критериев оценки вкладов стран; 6. Реализация «зеленых» проектов отдельными городами и регионами.	1. Рост использования возобновляемых источников и снижение углекислых выбросов в развитых странах; 2. Формирование нового рынка возобновляемых энергоносителей; 3. Рост инвестиций в «зеленые» проекты; 4. Стремление к экономике замкнутого цикла; 5. Появление «трансграничного углеродного налога»; 6. Неравенство в «зеленых технологиях».
ТНК	1. Публичные обязательства по «углеродной нейтральности»; 2. Спонсирование мероприятий, проектов, конкурсов по охране экологии; 3. Публикация ежегодных отчетов о деятельности по улучшению климата; 4. Сотрудничество с организациями по сертификации товаров (Rainforest Alliance, UTZ, Fairtrade International и другие); 5. Формирование имиджа “eco-friendly”.	1. Снижение инвестиций в добывающие отрасли; 2. Стремление к отказу от одноразовых упаковок; 3. Публикация информации об уровне экологичности производственной цепочки; 4. Рост рынка растительной пищи.
Гражданское общество	1. Рост протестной активности; 2. Появление возможности участвовать в политических консультациях по вопросам климатической повестки; 3. Повышение осведомленности граждан о важности экологических проблем.	1. Повышение осознанности потребителей и стремление знать экологический след произведенных товаров; 2. Изменение модели потребления в сторону «экологичных продуктов».

Источник: подготовлено автором

В подобных условиях Россия проводит сбалансированную климатическую политику, которая частично вписывается в обозначенные

мировые тренды. Она характеризуется широтой, последовательностью, а также интеграцией в систему национальных приоритетов социально-экономического развития и безопасности. За последние годы в рамках реализации Стратегии экологической безопасности от 2017 г. были выдвинуты значимые инициативы по повышению вклада РФ в борьбу с изменением климата. В 2019 г. было ратифицировано Парижское соглашение.

В разработке климатической политики участвует широкий круг экспертов из профильных министерств и ведомств. В работе задействованы Минэкономразвития и Минприроды. Для решения специализированных вопросов функционируют Правительственная комиссия по вопросам природопользования, а также соответствующая Межведомственная рабочая группа при Администрации Президента.²¹

В настоящее время происходит обновление комплекса стратегических задач РФ в сфере экологии. В 2019 г. был представлен национальный проект «Экология». В его паспорте²² обозначены цели по борьбе с загрязнениями воздуха и воды, по поддержанию биоразнообразия, управлению отходами и другим вопросам. Затем в национальных целях развития России до 2030 г.²³ была зафиксирована задача по формированию системы обращения с мусором. Данные направления вписываются в посвященные экологии ЦУР ООН.

Увеличивается внимание и проблеме вредных выбросов, центральному вопросу климатической политики ЕС. В июле 2021 г. Президент РФ подписал важнейший закон об ограничении эмиссии парниковых газов.²⁴ Он обяжет компании готовить отчеты о выбросах с 1 марта 2023 г. Подобная мера дает возможность наблюдать за тенденциями по сокращению вредных выбросов и вносить дополнительные корректировки в случае необходимости.

В октябре 2021 г. был дан старт межведомственному обсуждению новой редакции Стратегии низкоуглеродного развития РФ до 2050 г. В документе ставится цель по достижению «углеродной нейтральности» России к 2060 г.²⁵ Подобный срок соответствует планам Китая и Бразилии.

Несмотря на динамичное развитие правовой базы климатической политики, Россия заняла 52 место по Индексу эффективности борьбы с

²¹ Климатическая повестка России: реагируя на международные вызовы ...

²² Паспорт национального проекта «Экология» // Министерство природы РФ, 11.02.2019. https://www.mnr.gov.ru/upload/medialibrary/ba5/NP_Ekologiya.pdf (дата обращения: 13.10.2021).

²³ Национальные цели развития России до 2030 г. // Сайт Президента РФ, 21.07.2020. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 14.10.2021).

²⁴ Федеральный закон об ограничении выбросов парниковых газов // Российская газета, 07.07.2021. URL: <https://rg.ru/2021/07/07/fz-ob-ograni4enii-vybrosov-parnikovyh-gazov-dok.html> (дата обращения: 15.10.2021).

²⁵ России назначили дату углеродной нейтральности ...

изменением климата за 2020 г.²⁶ Важно обратить внимание на возможные направления по минимизации рисков и повышению конкурентоспособности.

В плоскости государственного регулирования стоит рассмотреть вопрос о введении системы торговли квотами на выбросы, применяемой ЕС, а с июля 2021 г. и Китаем. На первых этапах участие в ней может быть добровольным. Важную роль способна сыграть и национальная система мониторинга выбросов углекислых газов, о чем заявил в июле 2021 г. президент РАН А.М. Сергеев.²⁷ Не менее значимо и введение низкоуглеродных сертификатов с международным признанием. Это облегчит работу экспортеров РФ с ЕС.

В экономическом измерении в среднесрочной перспективе значимость играет уменьшение опоры на ископаемое топливо и переориентация на экспорт природного газа. В течение переходного периода 2030-2050 гг. ЕС будет снижать долю нефти и угля в пользу газа. За это время РФ нужно продвинуться в низкоуглеродных технологиях, например, в водородной энергетике, которая может сыграть важную роль в диверсификации экспорта.

На международном уровне России важно активизировать экологическую дипломатию в отношении с ЕС. Нужно добиться учета поглощающих способностей лесов в качестве вклада РФ в снижение выбросов и договориться о более гибком подходе к расчету «углеродного налога».²⁸

В рамках Евразийского экономического союза, по мнению экспертов Аналитического центра при Министерстве энергетики РФ,²⁹ актуальность представляет формирование собственного индекса оценки борьбы с изменением климата, который затем может быть использован и в БРИКС.

Мировые климатические тренды стимулируют обновление российской политики. РФ необходимо осуществить шаги с целью повышения конкурентоспособности своей экономики и экспортных отраслей в условиях «зеленого» перехода. Развитие альтернативных источников энергии, введение систем контроля за выбросами в совокупности с активной экологической дипломатией могут укрепить позиции России в низкоуглеродной эпохе.

²⁶ Climate Change Performance Index // CCPI, December 2020. URL: <https://ccpi.org/> (accessed: 16.10.2021).

²⁷ Президент РАН: планете нужно помочь // Интерфакс, 30.07.2021. URL: <https://www.interfax.ru/russia/781708> (дата обращения: 16.10.2021).

²⁸ Карпович О.Г., Вильчинский А.С. «Зеленая сделка» Европейского союза: риски и возможности для России // Дипломатическая служба. № 5 (98). 2021. С. 410-425.

²⁹ Климатическая повестка России: реагируя на международные вызовы ...