

Климатическое видение для России: от риторики к действию

Анна Корппоо, Аднан Ватансевер

Резюме

Несмотря на всевозможные выгоды, которые сулит России принятие реальных практических мер с целью смягчения климатических изменений, она остается на обочине международного переговорного процесса по вопросам климатической политики, ставшего в нынешнем десятилетии одним из важнейших элементов международной политической жизни. Говоря о вкладе России в борьбу с глобальным изменением климата, лидеры страны неизменно ссылаются на значительное сокращение выбросов парниковых газов, достигнутое в постсоветский период. Однако, поскольку углеродоемкость экономики России по-прежнему остается одной из самых высоких в мире, такая позиция только дискредитирует ее претензии на роль ведущего игрока на международной климатической арене.

Более серьезным основанием для повышения стратегической роли России стало бы признание недостаточности мер в области климатической политики, предпринятых до сих пор, и необходимости дополнительных усилий для снижения выбросов. Вот лишь некоторые возможные «беспроигрышные» меры:

- установление на национальном уровне количественной цели по ограничению и сокращению выбросов в соответствии с заявлениями, сделанными по итогам конференции в Копенгагене;
- внедрение национальной системы компенсации выбросов или торговли выбросами парниковых газов, которая могла бы послужить мостиком к международной системе углеродной торговли;
- дальнейшая проработка «российской инициативы», направленной на расширение круга стран, взявших обязательства, связанные с изменением климата.

Позиция России по Киотскому протоколу и по вопросу справедливого распределения между странами бремени затрат, связанных со смягчением климатических изменений, схожа с подходом других промышленно развитых стран. На этой основе Москва может стать полноценным партнером в сфере международной климатической дипломатии. Более того, нынешняя политика России в области изменения климата, несмотря на возможные задержки с ее реализацией, получает признание и улучшает имидж России в мире: из простого продавца свободных углеродных квот она в глазах мирового сообщества постепенно превращается в серьезного игрока в борьбе с изменением климата.

Однако для того, чтобы воспользоваться имеющимися возможностями и действительно играть стратегическую роль, Москве необходимо отнестись к климатической политике значительно более серьезно. Курс Кремля в вопросах изменения климата зависит от политической воли — прежде всего от того, будет ли изменение климата признано достаточно важной проблемой, а также от способности стратегически мыслить и разрабатывать адекватную политику.

Почему климатическая политика России имеет значение?

По общему мнению ученых-климатологов, повышение температуры на планете более чем на 2°C по сравнению с доиндустриальным уровнем является потенциально опасным. Поэтому поставлена задача сделать все возможное, чтобы не допустить роста температуры выше этого значения. Для достижения этой цели необходимы согласованные усилия всех стран по сокращению выбросов парниковых газов. По понятным причинам особое внимание на международных климатических переговорах уделяется двум крупнейшим эмитентам выбросов — Китаю и США. Между тем Россия, занимающая четвертое место в мире по объему выбросов парниковых газов вслед за Индией, также играет чрезвычайно важную роль. В 2010 г. выбросы в России составили 2202 млн т эквивалента CO₂ (без учета абсорбции углекислого газа из атмосферы поглотителями). Только при сжигании топлива Россия выбрасывает больше парниковых газов, чем все страны Центральной и Южной Америки вместе взятые из всех источников.

Несмотря на то что за годы структурной перестройки экономики в стране произошло существенное снижение выбросов, в последние годы наблюдается тенденция их роста. В 1998—2010 гг. выбросы парниковых газов в России выросли на 10,7%¹. Международное энергетическое агентство прогнозирует рост выбросов углекислого газа в российской энергетике на 11,2% с 2009 по 2020 гг. Для сравнения: рост выбросов углекислого газа в Китае и Индии в этот период прогнозируется на уровне 41,4% и 47,7% соответственно. В то же время в США ожидается сокращение выбросов на 0,2%, а в странах Евросоюза — на 4,5%².

Кроме того, Россия также обладает самым большим в мире запасом секвестрации углерода. Ее бореальные леса, крупнейшие лесные массивы на земле, хранят огромные объемы углерода. Около половины углерода земной коры в Северном полушарии сосредоточено в России, в основном в зоне вечной мерзлоты³. Сведение лесов (обезлесение) и таяние вечной мерзлоты, а также растущие объемы черного углерода (сажи) на покрытых снегом территориях могут иметь самые серьезные последствия для глобальных усилий, направленных на смягчение изменений климата⁴.

Выбросы только от сжигания топлива в России выше, чем выбросы в Центральной и Южной Америке.

Выбросы в России

С 1990 г. общемировые выбросы увеличились на 43%, а выбросы стран — членов Организации экономического сотрудничества

и развития — на 10%. Для сравнения: в 2010 г. углеродные выбросы в России были на 34,2% ниже уровня 1990 г.⁵ — весьма примечательная динамика⁶. Российские официальные лица приводят этот факт в качестве доказательства ведущего вклада России в борьбу с изменением климата⁷. Однако на международное сообщество достижения России в этой области в целом не производят ожидаемого впечатления.

Во-первых, снижение выбросов в России не является результатом сколько-нибудь внятной целенаправленной политики и принятых мер, а произошло главным образом за счет спада экономической активности, последовавшего за переходом к рыночной экономике после распада советской системы. К 1998 г., когда показатели экономики достигли самого низкого уровня, энергопотребление в стране было почти на треть ниже, чем в 1990 г., что, собственно, и обусловило сокращение выбросов⁸ (в таблице показана динамика ВВП и выбросов парниковых газов в России с 1990 г.).

Динамика ВВП и выбросов парниковых газов в России с 1990 г.

Показатель	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Выбросы парниковых газов *	3369	3196	2697	2561	2292	2208	2151	2038	2004	2035	2055	2077	2081	2119	2132	2135	2201	2206	2243	2127	2202
ВВП **	1872	1778	1519	1388	1213	1163	1121	1137	1077	1146	1260	1324	1387	1488	1595	1697	1835	1992	2096	1932	2010

Последовавший за этим восстановительный рост экономики, который был особенно бурным в 2000-е годы, привел к повышению выбросов, хотя и не столь высокими темпами, как в развивающихся странах. Быстрый рост российской экономики при относительно низких темпах увеличения выбросов парниковых газов был обусловлен целым рядом факторов: это и структурная перестройка экономики, благодаря которой акцент сместился с тяжелой промышленности в сторону услуг, и повышение коэффициента использования производственных мощностей, которые в 1990-е годы практически не были задействованы, наконец (в большей степени, чем что-либо), высокие цены на нефть. Европейский банк реконструкции и развития назвал эту ситуацию «расстыковкой выбросов и роста ВВП»⁹.

* Выбросы парниковых газов в эквиваленте CO₂, млн т. Источник: <http://www.unfccc.int>.

** ВВП по паритету покупательной способности, выраженной в долл. США в постоянных ценах 2005 г. Источник: World Bank Database.

Во-вторых, принцип «исторической ответственности», согласно которому страны несут ответственность за их совокупные накопленные выбросы, говорит не в пользу России. Если применять этот принцип, то на России лежит гораздо большая ответственность за вклад в мировые выбросы. СССР занимал второе место по объему выбросов не только в последние годы, но и на протяжении почти всего своего существования.

После распада СССР Российская Федерация получила в наследство экономику с таким уровнем углеродоемкости, какой не может быть оправдан в современном мире с действующими в нем все более жесткими ограничениями на выбросы углерода¹⁰. Сегодня по совокупным выбросам углекислого газа Россия идет сразу следом за США и Китаем¹¹.

Однако Россия не признает принцип «исторической ответственности», аргументируя это тем, что об опасных свойствах парниковых газов не было известно на протяжении большей части XX столетия. Она приводит встречный довод: добиться эффективного сокращения выбросов невозможно без участия ключевых стран с развивающейся экономикой, которые вносят все возрастающий вклад в глобальные выбросы. Этот тезис поддерживает также большинство развитых стран и некоторые развивающиеся страны.

В-третьих, несмотря на то что выбросы в России все еще находятся ниже уровня 1990 г. и растут сравнительно низкими темпами, углеродоемкость экономики страны остается по-прежнему чрезвычайно высокой: в 2010 г. углеродоемкость ВВП России была на 81% выше среднемирового уровня (рис. 1)¹². При этом удельные выбросы на душу населения составляли около 12 т углекислого газа на человека, что почти втрое выше среднемирового показателя (рис. 2)¹³. Россия также занимает первое место среди стран «большой двадцатки» по энергоемкости экономики: в России данный показатель почти в три раза выше, чем в среднем в странах Европейского союза¹⁴.

Несмотря на то что выбросы в России все еще находятся ниже уровня 1990 г. и растут сравнительно низкими темпами, углеродоемкость экономики страны остается чрезвычайно высокой.

Последствия изменения климата

Несмотря на большой вклад России в изменение климата, российские политики не чувствуют необходимости предпринимать какие-либо меры внутри страны для смягчения климатических изменений, нет и сколько-нибудь серьезного давления со стороны общественности (гражданского общества). В стране в целом сохраняется скептическое отношение к тому, что причиной климатических изменений является деятельность человека. Кроме того, высказываются мнения, будто изменение климата идет во благо России, а не во вред, что только усугубляет положение и не позволяет правительству занять более активную позицию по вопросу о смягчении климатических изменений.

Действительно, изменение климата может иметь ряд благоприятных последствий для Российской Федерации. Повышение зимних температур позволит снизить затраты на отопление. Увеличение количества осадков

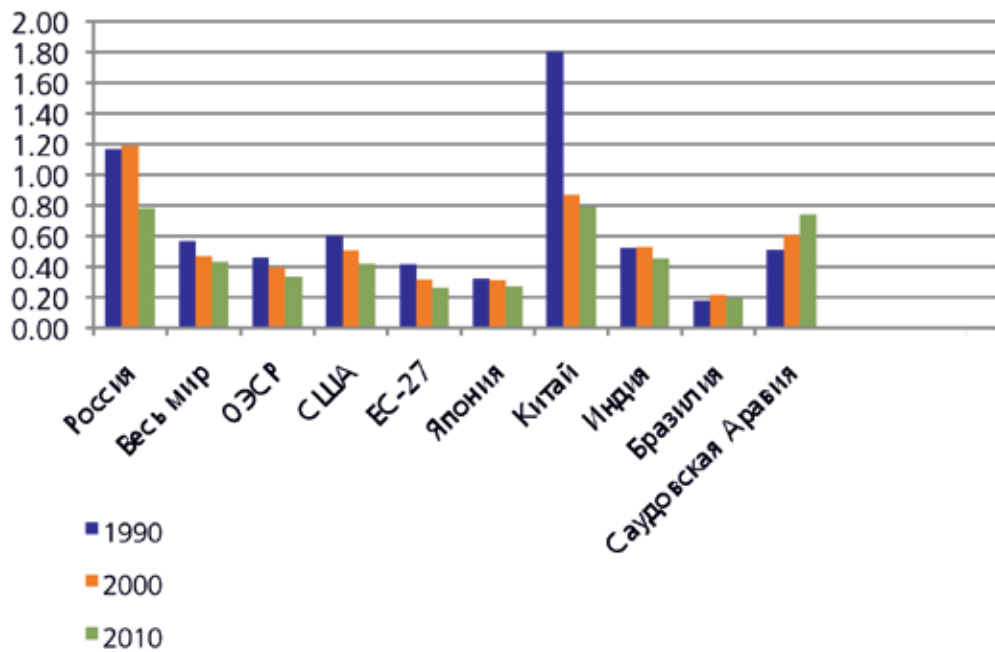


Рис. 1.
Углеродоемкость, 1990—2010 гг., кг CO₂/ВВП (в долларах США в постоянных ценах, по паритету покупательной способности).

Источник: Enerdata yearbook 2011

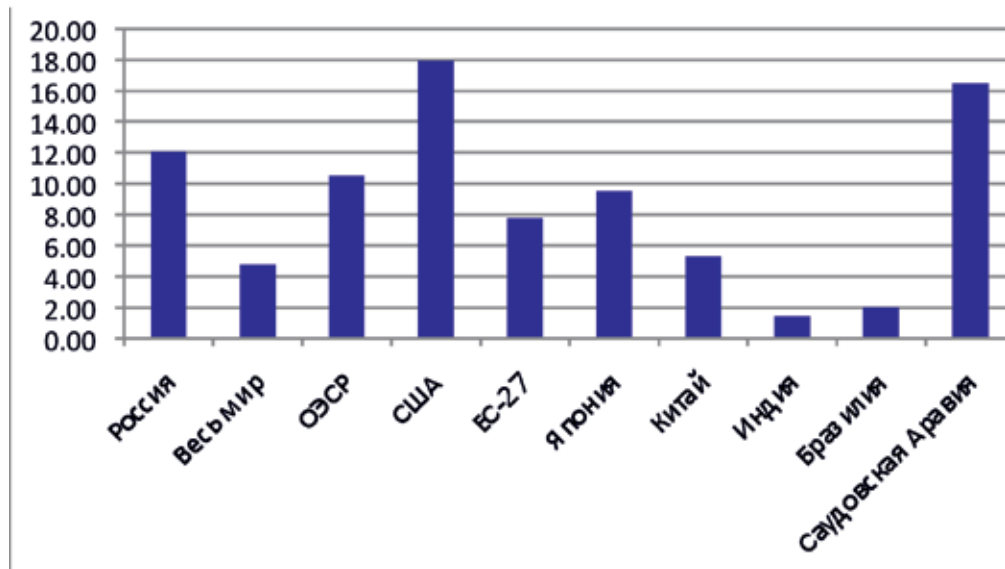


Рис. 2.
Выбросы CO₂ на душу населения в 2008 г., т.

Источник: Всемирный банк

может способствовать росту производства сельхозпродукции в некоторых регионах. Таяние арктических льдов может облегчить разведку и освоение новых нефтегазовых месторождений, а также откроет новые судоходные пути. Объем морских перевозок в российской Арктике уже значительно увеличился за последние годы.

В то же время климатические изменения могут представлять и серьезные угрозы. Большое значение имеет скорость роста температуры. Согласно данным Федеральной службы по гидрометеорологии и экологическому мониторингу, в России наблюдается особенно стремительное

увеличение средних температур, темпы роста здесь в два раза, а в некоторых районах Сибири — почти в три раза выше, чем в среднем в мире¹⁵. Для России это значит, что погода становится все более непредсказуемой, а времени на адаптацию остается все меньше.

Если одни регионы остаются в выигрыше, увеличение температуры воздуха в других приведет к усилению засухи, особенно это касается областей, которые в настоящее время составляют основу агропромышленного комплекса страны¹⁶. Усиливающиеся наводнения и сток рек также могут нанести урон сельскому хозяйству. Лесные пожары вроде тех, что бушевали в Московской области во время аномальной жары летом 2010 г., становятся главной причиной обезлесения и представляют угрозу для здоровья людей. Таяние вечной мерзлоты ослабляет несущую способность грунта и может иметь негативные последствия для населенных пунктов и инфраструктуры на российском Севере, что может существенно отразиться на российской экономике, поскольку затруднит реализацию проектов развития энергетического сектора в этом регионе. Уже появляются сведения об увеличении количества аварий на трубопроводах в районах вечной мерзлоты¹⁷.

Киотский протокол

Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата, принятый в 1997 г., является первой в мире попыткой установить количественные и юридически обязывающие цели по сокращению выбросов для развитых государств и нескольких стран с переходной экономикой, в том числе для России. За первый период действия обязательств Киотского протокола, который начался в 2008 г. и истечет в конце 2012 г., Россия должна сохранить выбросы на уровне, не превышающем показателя 1990 г. Это обязательство не представляло для России никакой сложности, поскольку в тот момент ее выбросы уже были значительно ниже уровня 1990 г. Тем не менее российское руководство решилось ратифицировать Киотский протокол только в ноябре 2004 г.

О мотивах и причинах такой задержки написано немало. Вкратце они сводятся к следующему. Во-первых, изменение климата никогда не значилось в списке приоритетов политического руководства страны, в том числе в силу причин социального и научного характера, указанных выше.

Во-вторых, существовала обеспокоенность, что Киотский протокол будет сдерживать экономический рост. Несмотря на всю «нестрогость» установленной протоколом цели, предусматривающей возможность

увеличения выбросов, в российских дебатах в начале 2000-х годов голоса сомневающих звучали достаточно громко, и не в последнюю очередь из-за поставленной Путиным цели удвоить ВВП в течение десятилетия.

В-третьих, Россию волновал вопрос о справедливости соглашения. Киотский протокол не требовал никаких обязательств по сокращению выбросов от развивающихся стран, к тому же самый крупный на тот момент эмитент выбросов парниковых газов, США, решил не присоединяться к протоколу. Многие в России это рассматривали как существенный недочет, не позволяющий эффективно противостоять изменению климата.

Наконец, в-четвертых, откладывая ратификацию Киотского протокола, Россия рассчитывала обеспечить себе дипломатический козырь. Чтобы Киотский протокол вступил в силу, его должны были ратифицировать не менее 55 стран, на долю которых в совокупности приходится не менее 55% мировых выбросов парниковых газов. После того как в 2001 г. США отказались ратифицировать Киотский протокол, именно от решения Москвы зависело, будет ли преодолен этот порог. В рамках переговоров с Европейским союзом по Киотскому протоколу согласие России было тесно увязано с решением вопроса о вступлении страны во Всемирную торговую организацию (ВТО).

В конце концов Москва все же подписала протокол и ожидала, что сможет извлечь из него финансовую выгоду. Когда Киотский протокол вступил в силу в 2005 г., каждая из его сторон имела цель по сокращению выбросов парниковых газов относительно уровня 1990 г., которая была выражена в единицах установленного количества (ЕУК), при этом каждая такая единица равнялась одной тонне углекислого газа. Благодаря резкому сокращению выбросов в 1990-е годы у России оказалось наибольшее избыточное количество единиц установленного количества с правом их продажи на международном углеродном рынке. К обсуждению именно этой потенциальной выгоды сводились все климатические дебаты в России. Ожидалось, что Соединенные Штаты обеспечат основной спрос на избыточные российские ЕУК. С выходом США из Киотского протокола исчезла основная часть спроса на квоты, и России пришлось прибегнуть к более сложному механизму совместного осуществления проектов, чтобы заработать (получить выгоду) на торговле выбросами¹⁸.

В отсутствие жестких ограничений на выбросы Россия заметно отстала от большинства стран в разработке и реализации адекватной политики и мер, направленных на смягчение изменения климата; тем не менее многие необходимые климатические меры были успешно разработаны

Четкая артикуляция своего видения глобальных климатических процессов, своей роли и своего ожидаемого вклада в глобальные климатические действия помогла бы России развеять бытующее мнение о том, что отказ от Киото в пользу нового соглашения с более жесткими обязательствами и участием большего количества стран есть лишь удобный способ для России избежать принятия обязательств здесь и сейчас.

и приняты, хотя их основными драйверами были не столько климатические, сколько сугубо экономические факторы. Много лет ушло также на разработку дееспособной административно-правовой базы для утверждения проектов совместного осуществления. В конце 2010 г. правительство страны поставило задачу снизить энергоемкость экономики на 40% к 2020 г. Принятый вслед за этим пакет законов и нормативно-правовых актов, направленных на повышение энергоэффективности, стал едва ли не самым значимым на сегодня шагом к переводу России на низкоуглеродный путь развития. Однако большинство этих законов и нормативно-правовых актов остаются нереализованными. В 2009 г. была принята «Климатическая доктрина Российской Федерации», которая заложила основы для разработки и реализации политики и мер с целью смягчения климатических изменений и адаптации к их последствиям. Тем не менее план действий, последовавший за принятием доктрины, не предложил никаких новых конкретных путей для достижения заявленных целей. В итоге он остался политической декларацией, так и не став документом реальной практической политики. Наконец, значительным потенциалом сокращения выбросов обладает установление с 2012 г. лимита на факельное сжигание попутного нефтяного газа (ПНГ) на уровне 5% объема добычи. Практическая реализация этой меры уже началась, но ожидается, что цель будет достигнута на два-три года позднее установленного срока ¹⁹.

Переговоры с Россией

Помимо эпизода с ратификацией Киотского протокола во всем остальном роль России в международных климатических переговорах точнее всего можно охарактеризовать как второстепенную. Москва по-прежнему рассчитывает на признание своих заслуг в существенном сокращении выбросов по сравнению с базовым уровнем 1990 г. Однако международные переговорщики прекрасно понимают, что оно не было результатом целенаправленной политики. Такую позицию Москвы многие страны считают не вполне честной, особенно учитывая нерациональное использование энергии и соответственно неоправданно высокие выбросы парниковых газов. Еще более осложняет положение России в климатических переговорах ее упорство в вопросе о полном зачете абсорбции углерода лесами (предметом особой национальной гордости россиян) без политически устанавливаемых ограничений ²⁰. Характерное в целом для переговорной позиции всех стран с богатыми запасами леса, российское толкование правил учета стоков заведомо приводит к их необоснованному завышению.

Не только задержки в реализации мер, направленных на смягчение климатических изменений, но и выбор времени для их принятия создают впечатление, что Россию больше заботят дипломатические выгоды, а не конструктивное решение климатических проблем. Так, о планах по снижению энергоемкости экономики на 40% было объявлено за месяц до климатического саммита «большой восьмерки» в Японии в 2008 г., а «Климатическая доктрина...» была принята незадолго до климатической конференции в Копенгагене в 2009 г. В том, что касается задачи по снижению энергоемкости, необходимые законодательные акты были разработаны правительством, однако их реализация идет ни шатко ни валко. А план действий по реализации доктрины состоит в основном из уже существующих (ранее принятых), а не новых мероприятий.

Более того, теперь совершенно ясно, что Киотский протокол никогда не был частью климатического видения России, хотя в этом она и не одинока. Российское руководство с самого начала считало Киотский протокол недостаточно эффективным из-за ограниченного участия в нем различных стран и незначительного влияния, которое реализация протокола может оказать на состояние атмосферы в глобальном масштабе. Промедление с созданием необходимой организационно-правовой базы для реализации проектов совместного осуществления не позволило России извлечь максимальную экономическую выгоду из участия в протоколе, что еще больше ослабило ее интерес к участию в нем.

В результате в конце 2011 г. Москва объявила, что не намерена вступать во второй период обязательств в рамках Киотского протокола. Россия, как и многие другие страны, отдает предпочтение новому глобальному соглашению, участие в котором было бы обязательно для всех крупнейших эмитентов парниковых газов. Такое предпочтение можно истолковать по-разному, в том числе и как еще один пример политической риторики, не подкрепленной действиями, как удобный повод, чтобы отложить принятие климатических обязательств, возможно, на неопределенный срок. Однако при желании Россия могла бы разом положить конец кривотолкам, представив четкое видение своей роли и своего вклада в глобальные климатические действия.

Почему России необходимо пересмотреть свою позицию?

России следовало бы пересмотреть свою климатическую политику по многим причинам как внутреннего, так и международного порядка.

Россия, и небезосновательно, считает себя одним из ведущих игроков в вопросах международной политики и уже поэтому не может допустить, чтобы ее воспринимали как страну, игнорирующую ключевой вопрос международной политической повестки дня — смягчение климатических изменений. Сама отправная точка в позиции России, которая заключается в том, что она уже внесла огромный и неопределимый вклад в достижение климатических целей, давно не вызывает сочувствия «большой восьмерки» и «большой двадцатки». Еще менее убедительно этот тезис звучит на фоне договоренности о подготовке к 2015 г. нового международного климатического соглашения, достигнутой в 2011 г. в Дурбане на Конференции ООН по изменению климата. Эффективным такое соглашение может стать только при условии, что все участвующие в нем страны примут на себя более амбициозные обязательства по сокращению выбросов парниковых газов.

Однако есть и другие, более веские причины, требующие от России серьезного отношения к угрозе изменения климата. Температуры в России повышаются сравнительно быстро, что потенциально может привести к ряду негативных последствий. И это неудивительно, поскольку в Арктике, где лежит большая часть территории России, температуры растут быстрее, чем в любом другом регионе мира. Этот факт еще больше подчеркивает риск, которому подвергает себя Россия, продолжая относиться к проблеме изменения климата как к чужой беде или, хуже того, как к тайному заговору Запада, направленному на то, чтобы вынудить Россию приобретать зарубежные «зеленые» технологии. Другие промышленно развитые страны, например, члены Европейского союза, ведут борьбу с изменением климата, потому что осознают связанные с ним риски для экономики и здоровья населения.

Более того, политика и меры из арсенала низкоуглеродной экономики могут создать необходимые стимулы для реализации политики и мер в других областях. Являясь частью более широкого комплекса мер, «цена на углерод» может поддержать другие меры, реализация которых пробуксовывает, например, повышение энергоэффективности или сокращение объемов факельного сжигания ПНГ. Взимание платы за выбросы метана в рамках более широкого пакета мероприятий может помочь некоторым проектам по утилизации ПНГ преодолеть порог экономической рентабельности. Помимо этого содействие развитию внутреннего рынка «зеленых» технологий и продукции, произведенной на их основе, может открыть путь к диверсификации экономики, которая предусматривается и в российской программе модернизации. Возрастающее внимание к климатической политике по всему миру открывает перспективные международные рынки для данных технологий и возобновляемой энергии.

У Москвы есть все шансы извлечь существенную выгоду, взяв курс на активное и реальное, а не показное участие в международных действиях по борьбе с изменением климата.

В принципе Россия также может усовершенствовать свою климатическую политику без особых усилий или затрат. На конференции в Копенгагене тогдашний российский президент Дмитрий Медведев заявил о готовности Москвы взять обязательство к 2020 г. снизить выбросы на 25% от уровня 1990 г.²¹ Такое обязательство, по общему мнению, не связано с экономическими рисками для России, поскольку сегодняшние объемы выбросов в стране на 34% ниже уровня 1990 г.²² Кроме того, Россия уже подготовила пакет мер, которые позволяют начать перевод экономики на низкоуглеродный путь развития. И хотя реализация этих мер сталкивается порой с проблемами, решить которые в рамках действующей политической системы не всегда удастся, сами по себе эти меры являются хорошей стартовой площадкой для формирования целостной климатической политики.

Москва должна перейти от риторики к действию в вопросе климатических обязательств.

Учитывая все сказанное, у Москвы есть все шансы извлечь существенную выгоду, взяв курс на активное и реальное, а не показное участие в международных действиях по борьбе с изменением климата.

Климатическое видение для России

Чтобы по-настоящему взяться за решение проблемы изменения климата, добиться влияния в процессе построения международного режима климатического регулирования и извлекать выгоды для экономики, климатическое видение России должно быть более всеобъемлющим. Москва должна перейти от риторики к действию в вопросе климатических обязательств.

Хотя Россия и объявила о неучастии во втором периоде обязательств по Киотскому протоколу, она все же может заявить о себе как о серьезном партнере, озабоченном вопросами климата, если на законодательном уровне поставит внутригосударственные задачи по ограничению выбросов в соответствии с предложением, сделанным на Копенгагенской конференции в 2009 г. Для мирового общественного мнения это стало бы сигналом, что Москва сдвинулась с мертвой точки и не прикрывается больше падением выбросов, доставшимся ей в наследство от ранних постсоветских времен. Кроме того, это добавило бы доверия позиции России, решившей сосредоточиться на ведении переговоров по новому климатическому соглашению вместо участия во второй фазе Киотского протокола.

Россия также может внести по-настоящему существенный вклад в процесс переговоров. Российское предложение на Дурбанской

конференции по изменению климата стало первым таким шагом. Тогда Россия официально предложила периодически пересматривать списки стран, определенные в Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Являясь исходной посылкой Киотского протокола, эти списки определяют, какие обязательства несет та или иная страна в зависимости от уровня ее развития в 1990 г. Пересмотр списков позволит в свете текущего развития стран заново устанавливать, какая из них и в каком объеме должна взять обязательства по сокращению или ограничению выбросов. Если это предложение будет учтено в будущем климатическом соглашении, то наиболее продвинутые развивающиеся страны должны будут принять обязательства по ограничению выбросов в соответствии с уровнем их экономического развития. Многие участники конференции в Дурбане, считающие современную систему неравноправной, приветствовали российское предложение. Например, многим кажется несправедливым, что Южная Корея, Сингапур и Катар освобождены от обязательств по сокращению выбросов, в то время как, например, Украина и Белоруссия, где уровень жизни значительно ниже, такие обязательства имеют.

Самый серьезный недостаток российской инициативы состоит в том, что она по существу «пустотелая». Решению проблемы справедливого распределения бремени климатических обязательств необходимо уделять намного больше внимания, невзирая на сопротивление «Группы 77», объединяющей развивающиеся страны. Если Москва намерена внести свой вклад и оказать существенное влияние на формировании будущего климатического режима, как это, в частности, предусмотрено ее внешнеполитической доктриной, она должна выступить с более содержательным предложением. Этого можно достичь, в частности, включив в него перечень показателей, позволяющих оценить, является ли уровень развития той или иной страны достаточным для принятия обязательств по ограничению и сокращению выбросов в рамках следующего климатического договора. При отсутствии содержательности эта весьма разумная инициатива может быть легко дискредитирована и отклонена лобби крупных развивающихся стран.

Схема торговли выбросами?

Решение России о выходе из второй фазы Киотского протокола вызвало дискуссию о будущем механизмов углеродного рынка в стране. Первый предмет беспокойства — дальнейшие перспективы проектов совместного осуществления.

Хотя процесс создания национальной процедуры утверждения проектов совместного осуществления затянулся, механизм быстро приносит результаты. По состоянию на май 2012 г. российским правительством было одобрено 108 проектов, которые в совокупности обеспечивают 311,6 млн т сокращений выбросов; половина из этих проектов была утверждена весной 2012 г.²³ Российские участники проектов совместного осуществления были бы очень рады вступлению страны во второй Киотский период, что позволило бы им получить сотни мегатонн коммерчески реализуемых квот, ожидающих очереди в российском портфеле проектов. Однако потенциальные выгоды от одного только механизма совместного осуществления вряд ли могут побудить российских чиновников изменить свое мнение, и для этого есть целый ряд причин. Во-первых, возражения российского руководства и многих экспертов связаны с коренной проблемой Киотского протокола, а именно с несущественностью его вклада в ограничение климатических изменений. Во-вторых, спрос на квоты, генерируемые проектами совместного осуществления, скорее всего спадет по окончании так называемого периода выверки первой фазы Киото в 2012—2014 гг. Такой спад будет обусловлен «нестрогостью» целей по сокращению выбросов и ограниченным количеством участников второго Киотского периода.

Тот факт, что при удовлетворении ограниченного спроса на внешние квоты Европейский союз отдает приоритет проектам, реализуемым в рамках механизма чистого развития в наименее развитых странах, также является причиной беспокойства России, поскольку вследствие этого сокращается спрос на квоты, генерируемые с помощью механизма совместного осуществления²⁴. Даже если Москва пересмотрит решение относительно второго Киотского периода, из-за неучастия в нем других крупных игроков, таких как США, Япония и Канада, получаемые Россией выгоды ограничатся тем, что приток инвестиций через механизм совместного осуществления продолжится чуть дольше.

В последнее время предметом политических климатических дискуссий в России стало создание внутренней схемы торговли квотами на выбросы парниковых газов (СТВ). Этот вопрос продвигают в основном эксперты углеродного рынка, которые в настоящее время разрабатывают проекты совместного осуществления. Некоторые промышленные предприятия, представленные ассоциацией «Деловая Россия» (среди ее членов нет ведущих российских компаний, являющихся крупнейшими эмитентами выбросов), поддержали идею создания внутренней СТВ. Для обсуждения вопросов углеродного регулирования, которое также может включать в себя и СТВ, была создана рабочая группа при участии Министерства экономического развития.

Тем не менее ничто не указывает на то, что российские власти поддерживают идею создания внутренней СТВ. Сложно представить, что высшее руководство станет накладывать ограничения на выбросы углерода в тех отраслях промышленности, от которых в большой степени зависит экономика страны. Кроме того, создать полномасштабную СТВ скорее всего будет весьма проблематично и в немалой степени из-за того, что представители российских предприятий привыкли продавать квоты на выбросы, а не покупать их. Риск неудачи в осуществлении такой сложной задачи высок в связи с ограниченным административным потенциалом в России и открывающимися при этом возможностями для коррупции на различных уровнях. Необходимо учитывать уроки, полученные как в ходе работы над процедурой утверждения проектов совместного осуществления в России, так и в процессе создания Европейской системы торговли выбросами. Важный урок состоит в том, что такие институциональные новации неизбежно вызовут борьбу за первенство между различными российскими министерствами и ведомствами. Кроме того, бизнес (промышленность) в Европейском союзе мощно сопротивлялся при распределении квот на выбросы. Возможной альтернативой является налог на выбросы (углеродный налог). Мало отличаясь от СТВ по влиянию на выбросы, этот инструмент имеет то преимущество, что он менее сложен и менее конфликтен.

Даже если внедрение СТВ как целостной системы не будет признано целесообразным, применение отдельных инструментов с использованием углеродной цены может стать приемлемым альтернативным вариантом для России. Внутригосударственная система компенсации, например, основанная на существующем механизме совместного осуществления, может быть менее рискованным способом сохранения потенциала для участия в международном углеродном рынке в перспективе. Пусть это не вполне очевидно в отсутствие ограничений на выбросы, все же возможен кое-какой ограниченный внутренний спрос.

Например, некоторыми в России были выдвинуты возражения против требования об участии иностранной авиации в системе торговли выбросами ЕС. Такое требование было названо «зеленым протекционизмом». Внутригосударственные взаимозачеты могли бы стать более приемлемой альтернативой, освобождающей отечественные компании от необходимости приобретать разрешения на выбросы у ЕС. Другие отрасли российской промышленности также могли бы использовать внутренние разрешения на выбросы для компенсации производимых ими выбросов с целью продажи своей продукции с маркировкой «углероднейтральный товар»²⁵. Аналогичным образом Олимпийские игры в Сочи были объявлены играми с нулевым балансом выбросов углерода, а для этого могут потребоваться внутренние квоты.

Россия без коренного пересмотра отношения к дипломатии в области изменения климата в соответствии с положениями своей доктрины внешней политики рискует остаться на вторых ролях в международном переговорном процессе по климату.

Выводы

Без коренного пересмотра отношения к дипломатии в области изменения климата в соответствии с положениями своей доктрины внешней политики Россия рискует остаться на вторых ролях в международном переговорном процессе по климату, который является важной элементом международной политики в нынешнем десятилетии. Хорошим началом могло бы стать принятие на национальном уровне целевых показателей по ограничению выбросов, возможно, с расширением участия страны в международном углеродном рынке через внутреннюю систему компенсации выбросов или национальную СТВ. В то же время следует признать, что реализация любой политики, а не только климатической, сталкивается в России с системными барьерами. Поэтому даже после их официального объявления политические мероприятия, направленные на смягчение изменений климата, нельзя считать делом решенным.

Российское предложение на Дурбанской климатической конференции содержит важную и широко признаваемую идею, касающуюся установления для развивающихся стран критериев, которые будут определять их поэтапное продвижение к принятию обязательств по ограничению выбросов в соответствии с уровнем их экономического развития. Чтобы эта инициатива принесла максимальную пользу как для международной политики, так и для международной борьбы с изменением климата, Россия должна разработать более содержательное предложение, тем самым укрепив основу, заложенную в Дурбане. Приняв внутригосударственные цели по снижению выбросов, Москва могла бы не на словах, а на деле показать развивающимся странам, что живет согласно своим взглядам.

Хотя Россия не играет в сегодняшних климатических переговорах столь решающей роли, как в процессе ратификации Киотского протокола, сам тот факт, что взгляд страны на будущее распределение бремени обязательств согласуется с позицией других промышленно развитых стран, служит хорошим фундаментом для стратегического сотрудничества с ней в этом процессе. Учитывая, что Россия является страной с переходной экономикой, ожидания в отношении ее целей по смягчению последствий изменения климата, вероятно, не будут высокими, и потому ей будет сравнительно легко их достичь. Несмотря на системные проблемы с реализацией политики, Россия уже заработала определенное доверие в осуществлении мер по борьбе с изменением климата. Все это постепенно меняет представление о роли России как простого поставщика избыточных единиц установленного количества на международный углеродный рынок.

Москве следует не заявлять о мировом лидерстве в области сокращения выбросов, а признать небольшие успехи в реализации мер по смягчению изменений климата, а также свою ответственность за то, чтобы внести более существенный вклад в этот процесс.

Ничто из предложенного выше не вынуждает Россию пойти на компромисс с принципами, касающимися ее позиции в отношении необходимости участия в новом соглашении всех крупнейших загрязнителей, а также своего неучастия во второй фазе Киото. Напротив, предложенные шаги позволят ей применить эти принципы на практике. Однако, чтобы как можно лучше воспользоваться имеющейся возможностью и взять на себя стратегическую роль в разработке нового режима климатического регулирования, Москве необходимо относиться к климатической политике более серьезно. В целях укрепления своих роли и авторитета в международных усилиях по предотвращению изменения климата Москве следует отказаться от традиционной исходной позиции: не заявлять о мировом лидерстве в области сокращения выбросов, а признать небольшие успехи в реализации мер по смягчению изменений климата, а также свою ответственность за то, чтобы внести более существенный вклад в этот процесс. Все сводится только к политической воле Кремля и к тому, считает ли он климатические изменения достаточно важным вопросом, а также от способности стратегически мыслить и разрабатывать адекватную политику и меры. Таким образом, Россия смогла бы совершенно по-новому заявить о себе на климатической арене.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Указанные выбросы парниковых газов не включают абсорбцию углерода (LULUCF — землепользование, изменения в землепользовании и лесное хозяйство). National Inventory Submission 2010 // http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/6598.php.
- ² Основано на «Сценарии нынешних стратегий», разработанном Международным энергетическим агентством. В соответствии со «Сценарием новых стратегий» углеродные выбросы от энергетики возрастут на 11%. См.: Energy Outlook 2011.
- ³ Goodale Ch., Apps M., Birdsey R. et al. Forest carbon sinks in the Northern Hemisphere // Ecological Applications. — 2002. — № 12 (3). — P. 891—899.
- ⁴ Сажа (дословно «черный углерод») является загрязняющим веществом, образующимся в результате неполного сгорания биомассы и ископаемого топлива. При оседании сажи на поверхности снега или льда повышается их абсорбционная способность и ускоряется таяние. В заснеженные регионы России сажа приносится в основном воздушными потоками из соседних регионов.
- ⁵ Отчет о национальной инвентаризации за 2010 г., представленный Российской Федерацией на конференции Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК) ООН (http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/6598.php).
- ⁶ См.: <http://www.enerdata.net>.
- ⁷ См.: <http://www.enerdata.net>, заявление Александра Бедрицкого на Конференции ООН по климату в Канкуне 9 декабря 2010 г.
- ⁸ Общий объем потребления первичных энергоресурсов сократился с 868 до 581 млн т условного топлива (Russian Energy Survey / Intern. Energy Agency. — [S. l.], 2002).

- ⁹ The Low Carbon Transition / The European Bank for Reconstruction and Development. — [S. l.], 2011.
- ¹⁰ Углеродоемкость — это количество диоксида углерода, выбрасываемого при производстве одной единицы ВВП. В 1990 г. углеродоемкость СССР была в два раза выше среднемирового показателя и составляла 1,17 кг углекислого газа на доллар ВВП (по паритету покупательной способности). См.: <http://www.enerdata.net>.
- ¹¹ См. базу данных Института мировых ресурсов (<http://www.wri.org>).
- ¹² Углеродоемкость России в 2010 г. составляла 0,43 кг диоксида углерода на единицу ВВП. См.: <http://www.enerdata.net>.
- ¹³ См. базу данных Института мировых ресурсов (<http://www.wri.org>).
- ¹⁴ См.: <http://www.enerdata.net>.
- ¹⁵ Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2008 год / Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. — М., 2009.
- ¹⁶ *Liubimtseva E.* Global Food Security and Grain Production Trends in Central Eurasia: Do Models Predict a New Window of Opportunity? // National Social Science J. — 2010. — 41 (1). — P. 154—165.
- ¹⁷ *Anisimov O., Velichko A., Demchenko P. et al.* Effect of Climate Change on Permafrost in the Past, Present and Future // Atmospheric and Oceanic Physics. — 2002. — № 38 (1). — P. s25—s39.
- ¹⁸ В настоящее время участники Протокола подразделяются на промышленно развитые страны Приложения 1, которые обязаны взять на себя количественные обязательства по ограничению или сокращению выбросов, и на развивающиеся страны, не входящие в Приложение 1 и не имеющие таких обязательств. Согласно ст. 6 Киотского протокола проекты совместного осуществления — это механизмы, с помощью которых страны, имеющие количественные обязательства (страны Приложения 1), могут выполнить свои обязательства не внутри страны, а на территории другой страны Приложения 1.
- ¹⁹ Огромные объемы попутного нефтяного газа, образующегося при добыче нефти, продолжают сжигаться в факелах вместо того, чтобы полезно использоваться. Точные объемы факельного сжигания газа в России неизвестны. По оценкам за 2010 г. они могут составлять от 16 до 35 млрд кубометров (World Energy Outlook. — P. 311).
- ²⁰ Россия настаивала на таком методе учета, который позволил бы ей зачесть значительное увеличение лесозаготовок, прежде чем учитывать потери углерода вследствие сокращения абсорбции лесами. Кроме того, неопределенность данных и широкое толкование понятия «управляемые леса» (т. е. те леса, в которых активно проводятся организационно-хозяйственные мероприятия) оставляют достаточную свободу для осуществления учета. См.: *Korppoo A., Spencer Th.* The Dead Souls: How to Deal with the Russia Surplus? / The Finnish Inst. of Intern. Affairs. — [S. l.], Sept. 4, 2009. — (FIIA Briefing Paper 39).
- ²¹ При условии учета абсорбции углерода лесами.
- ²² Большинство российских и международных аналитиков соглашаются, что выбросы в России вероятнее всего сохранятся в пределах 15—20% ниже уровня 1990 г. Этого достаточно, поскольку в российском обязательстве 10% составляет поглощение углерода лесами. См. публикации на тему выбросов: *Баишмаков И.* Низкоуглеродная Россия: 2050 год / ЦЭНЭФ. — М., 2009; *Malakhov V.* Economic Perspectives on Low-Carbon Development in Russia // Intern. J. of Low-Carbon Development. — 2010. — № 5 (4). — P. 298—302; *McKinsey & Company.* Pathways to an Energy and Carbon Efficient Russia. — [S. l.], 2009.
- ²³ Проекты, утвержденные приказом Министерства экономического развития, представлены в перечне на сайте Сбербанка России, являющегося оператором углеродных единиц, по состоянию на 29 мая 2012 г. (<http://www.sbrf.ru/moscow/ru/legal/cfinans/sozip>).
- ²⁴ Механизм чистого развития был утвержден Киотским протоколом для стран Приложения 1 с целью обеспечения выполнения ими своих обязательств по сокращению

выбросов за счет инвестиций в развивающиеся страны. Россия не имеет права участвовать в механизме чистого развития.

²⁵ Galenovich A. Carbon Protectionism vs. Carbon leakage: Issues and solutions: Presentation at the Ministry of Economic Development, March 15, 2012 // [http://www.vavt.ru/main/site/LSP806C80/\\$file/10_Anton_Galenovich.pdf](http://www.vavt.ru/main/site/LSP806C80/$file/10_Anton_Galenovich.pdf). Авторы посещали сайт 10 мая 2012 г.

АННА КОРППОО — старший научный сотрудник Института им. Фритьофа Нансена (ИФН), Осло, Норвегия. Получила степень магистра по экологической политике в Университете Тампере, Финляндия, а также защитила докторскую диссертацию по энергетической политике в Королевском колледже Лондона. А. Корппоо является экспертом в вопросах климатической политики и низкоуглеродных стратегий России и государств с переходной экономикой, участвует в переговорном процессе РКИК ООН с 1999 г. Она автор большого количества статей, справочных материалов и исследований по политическим вопросам для изданий Финского института международных отношений, а также для изданий «Климатические стратегии», ИФН и Чэтэм-хауса, является редактором издания ИФН «Climate policy Perspective» (<http://www.fni.no/climatepolicy Perspectives>). В настоящее время предметом ее исследований является энергетическая политика России, обуславливающая будущие тенденции в изменениях выбросов, а также процесс выработки политического курса и позиция России в международных переговорах по климату. Проект 207810 Исследовательского совета Норвегии и проект 252853 Академии Финляндии поддерживали ее работу.

АДНАН ВАТАНСЕВЕР — старший научный сотрудник программы «Энергетика и климат» Фонда Карнеги за Международный Мир. Специализируется на исследованиях, касающихся энергетического сектора бывших советских республик и стран Восточной Европы. В центре внимания его работ находятся такие вопросы, как нефте- и газодобыча, энергетическая безопасность, энергоэффективность, низкоуглеродные стратегии и управление доходами от природных ресурсов. До работы в Фонде Карнеги был старшим научным сотрудником в «IHS Cambridge Energy Research Associates», специализировался на нефтегазовой отрасли стран Евразии. Последние его исследования посвящены динамике транспортировки и экспорта нефти в Евразии, налоговой и нормативно-правовой базе в нефтяном секторе России, роли Турции как транзитной страны в транспортировке энергоресурсов, а также сценариям развития энергетики в России. В прошлом он работал во Всемирном банке, где занимался исследовательской работой в области управления доходами от добычи нефти и газа в странах, богатых ресурсами, а также консультировал турецкое правительство по вопросам реформирования газового рынка этой страны. Также он являлся консультантом по вопросам

энергетики в Тихоокеанской северо-западной национальной лаборатории при Министерстве энергетики США, в частности, по проектам транспортировки газа в Центральной Азии. А. Ватансевер защитил докторскую диссертацию в Школе передовых международных исследований Университета Джонса Хопкинса, а также получил степень магистра гуманитарных наук в Университете Джорджтауна.

ФОНД КАРНЕГИ ЗА МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

Фонд Карнеги за Международный Мир со штаб-квартирой в Вашингтоне, США, является неправительственной, некоммерческой организацией, занимающейся независимыми исследованиями в общественно-политической области и содействующей международному сотрудничеству между странами. Московский Центр Карнеги был создан Фондом в 1993 г. с целью способствовать развитию в России и странах бывшего Советского Союза независимых общественно-политических исследований и улучшению отношений между Россией и Соединенными Штатами.

В 2007 г. было объявлено о «Новом видении» (New Vision) Фонда, который теперь позиционирует себя в качестве первой международной, а в перспективе глобальной научно-исследовательской организации. Помимо офисов в Вашингтоне и Москве созданы отделения Фонда в Пекине, Бейруте, Брюсселе. Московский Центр Карнеги с его двадцатилетним опытом проведения исследований и общественно-политических дискуссий служил образцом при разработке «Нового видения» и является моделью при преобразовании Фонда Карнеги в первую международную научно-исследовательскую организацию.
