

Изменение климата и стратегия экологической безопасности России

М.Юлкин¹

19 апреля т.г. Президент РФ утвердил Стратегию экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.² Это первый стратегический документ экологической направленности, принятый в России после вступления в силу Парижского соглашения к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Как известно, Россия подписала это соглашение, но пока не ратифицировала его. Тем интереснее посмотреть на новую стратегию под климатическим углом и понять вектор государственной политики в этом важном вопросе. Но сначала пара слов о самой стратегии.

О стратегии

Стратегия экологической безопасности определяется в документе как «основа для формирования и реализации единой государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях». При этом целью указанной политики является «предотвращение и ликвидация внутренних и внешних вызовов и угроз экологической безопасности», а сама экологическая безопасность рассматривается как составная часть национальной безопасности.

Эта стратегия пришла на смену Государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития 1994 г.,³ которая была отменена тем же указом Президента РФ от 19 апреля т.г. В отличие от нынешней, та, прежняя стратегия была призвана служить «основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, предпринимателей и общественных объединений по обеспечению комплексного решения проблем сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей среды» с целью «реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом, поддержания устойчивого развития, а также решения текущих социально-экономических задач в неразрывной связи с осуществлением мер по защите и улучшению окружающей среды, сбережению и восстановлению природных ресурсов».

Это не просто другая лексика. Это – полная смена парадигмы. Переход от стратегии, ставящей во главу угла устойчивое развитие, соблюдение прав живущих и будущих поколений на благоприятную окружающую среду и пользование природно-ресурсным потенциалом, к стратегии, единственной целью которой является купирование внутренних и внешних экологических угроз для национальной безопасности. От взаимодействия всех заинтересованных сторон как способу достижения общественных целей к монопольному диктату государства и единой государственной политики на всех уровнях, включая также и хозяйственную деятельность.

Последствия этого тектонического сдвига еще предстоит оценить на практике. Но в целом его можно охарактеризовать популярным словом «дауншифтинг». Что означает, по сути, движение в сторону упрощения, примитивизации, т.е. в сторону противоположную прогрессу.

Это не могло не сказаться на качестве предложенных в новой стратегии подходов и решений по основным экологическим вопросам. В том числе по вопросу об изменении климата, который является сегодня ключевым в мировом экологическом дискурсе.

¹ Генеральный директор АНО «Центр экологических инвестиций»

² <http://pravo.gov.ru/laws/acts/32/495554.html>

³ <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102028490>

Прежде всего, стоит как положительный факт отметить, что глобальное изменение климата упоминается в стратегии постоянно и по разным поводам. Сначала в контексте вызовов и угроз экологической безопасности, затем при формулировании целей и задач государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности, и, наконец, при описании механизмов реализации этой государственной политики. Другой вопрос, как именно упоминается, какие меры стратегия предлагает для решения проблемы и как это согласуется с международными документами ООН и мировой практикой.

Читаем по порядку и разбираемся.

О климатических вызовах

Первым же глобальным вызовом экологической безопасности в стратегии названы «последствия изменения климата на планете, которые неизбежно отражаются на жизни и здоровье людей, состоянии животного и растительного мира, а в некоторых регионах становятся ощутимой угрозой для благополучия населения и устойчивого развития» (см. пункт 19 стратегии). Само по себе это не может не радовать. Но есть нюансы.

Для начала смущает, что в то время как весь остальной мир борется с глобальным изменением климата, видя в нем угрозу для современной цивилизации, наша стратегия рассматривает последствия изменения климата исключительно как угрозу национальной безопасности. Такая позиция кажется не очень дальновидной. Ведь не на облаке живем.

Смущает также, что акцент сделан на последствиях изменения климата для жизни и здоровья людей, состояния животного и растительного мира и для отдельных регионов, но при этом из текста невозможно понять, о каких конкретно последствиях идет речь, как именно они отражаются на людях, животных и растениях и каким регионам угрожают.

Смущает, наконец, и то, что изменения климата в стратегии не конкретизированы. Сказать про изменение климата, не уточняя, в чем оно заключается, какой носит характер и чем вызвано, – все равно, что ничего не сказать. Потому что климат меняется постоянно. В разные периоды по-разному и по разным причинам, но меняется. Изменчивость – это вообще его характерная черта. Другое дело, что нынешнее, наблюдаемое изменение климата особенное, и эта его особенность представляет угрозу (вызов в терминологии стратегии). Соответственно, без описания основных черт наблюдаемого изменения климата невозможно понять, и в чем заключается угроза. Не говоря уже о том, как с ней бороться.

Между тем про нынешнее глобальное изменение климата известны три вещи. Во-первых, оно носит взрывной, лавинообразный характер, доселе невиданный. Во-вторых, оно является рукотворным, т.е. вызвано в основном антропогенными факторами, прежде всего – выбросами в атмосферу парниковых газов в процессе осуществления человеком хозяйственной и иной деятельности.⁴ Наконец, в-третьих, для борьбы с ним требуются согласованные усилия всего мирового сообщества по сокращению выбросов парниковых газов, в идеале – до нуля.

Прежняя стратегия это признавала и поэтому среди прочего предусматривала развитие международного сотрудничества по такому направлению, как предотвращение антропогенного изменения климата.⁵ Нынешняя же, используя в целом схожую лексику, смещает акцент с антропогенных факторов изменения климата на некие его последствия, а международное сотрудничество в климатической сфере не упоминает вовсе.

⁴ Взрывной характер изменения климата под воздействием антропогенных факторов наглядно показан на графике, размещенном в сети Интернет по адресу <https://xkcd.com/1732/>. Наглядную визуализацию влияния различных природных и антропогенных факторов на изменение климата можно найти в сети по ссылке <https://www.bloomberg.com/graphics/2015-whats-warming-the-world/>

⁵ Слово «предотвращение» здесь не вполне уместно и целиком лежит на совести переводчиков. Термин «mitigation», который используют в англоязычных версиях климатических документов ООН, лучше (точнее) было бы перевести как «смягчение».

Кстати о лексике. Есть подозрение, что термин «устойчивое развитие» применяется в новой стратегии совсем не в том значении, как в документах ООН.⁶ По крайней мере, далее это выражение встречается в тексте стратегии исключительно в словосочетании «устойчивое развитие экономики», и один раз говорится об устойчивости экономики к изменению климата. К устойчивому развитию в общепринятом смысле это, очевидно, отношения не имеет. Характерно, что прежняя, отмененная стратегия прямо ссылалась на документы ООН и подменой понятий не грешила. Но вернемся к климату.

Наиболее полные научные данные о нынешнем глобальном изменении климата и его драйверах, а также прогнозы климатических изменений и их последствий до конца текущего столетия приведены в Пятом оценочном докладе, подготовленном МГЭИК в 2013-2014 гг.⁷ Там же содержатся и рекомендации по смягчению изменений климата путем сокращения антропогенных выбросов в атмосферу парниковых газов в глобальном масштабе. Последние по времени данные об изменении климата и соответствующие прогнозы по России отражены во Втором оценочном докладе Росгидромета 2014 г.⁸

Согласно МГЭИК, основными признаками нынешнего изменения климата являются повышение температуры тропосферы, температуры воздуха над океаном, температуры поверхности океана, повышение содержания теплоты в океане, повышение уровня мирового океана, повышение температуры поверхности суши, повышение влажности воздуха, уменьшение ледового покрова океана, уменьшение снежного покрова на суше, таяние ледников и вечной мерзлоты (см. Рис. 1).



Рис. 1. Основные признаки глобального изменения климата

Риски, связанные с изменением климата, для человечества тоже хорошо известны. Наиболее опасные из них (затопление прибрежных территорий, нехватка пресной воды, голод, опасные инфекционные заболевания) представлены на Рис. 2.

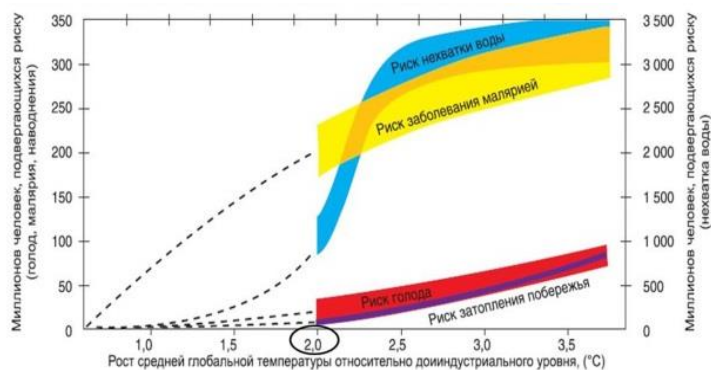


Рис. 2. Основные риски глобального изменения климата

Parry M. L., Arnell N. W., McMichael T., Nicolls R., Martens W. J. M., Kovats S., Livermore M., Rosenzweig C., Iglesias A., and Fischer G. 2001. Millions at risk: defending critical climate change threats and targets. *Global Environmental Change* v. 11, Pp. 181–183.

⁶ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement>

⁷ https://www.ipcc.ch/home_languages_main_russian.shtml

⁸ http://downloads.igce.ru/publications/OD_2_2014/v2014/htm/

К последствиям изменения климата относится также увеличение частоты и силы (масштаба) опасных метеорологических и других природных явлений, таких как ураганы, наводнения, засухи, волны жары, лесные пожары, оползни, т.д. По данным Росгидромета, за последние четверть века (с 1990 года) количество опасных природных явлений на территории России увеличилось в 4 раза, а причиненный ими ущерб исчисляется уже сотнями миллиардов рублей в год.

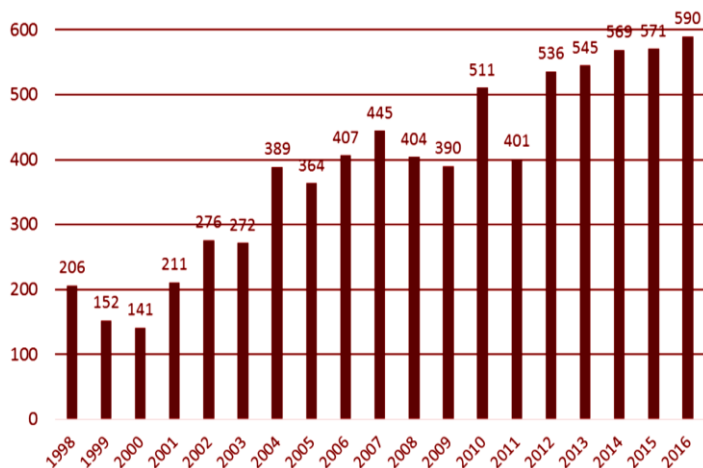


Рис. 3. Опасные метеорологические явления в России, число в год

Источник: Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2016 год. Росгидромет, 2017

Что касается парниковых газов, то их концентрация в атмосфере неуклонно растет. В 2013 г. содержание углекислого газа в атмосфере впервые превысило отметку 400 ppm. А 18 апреля 2017 г. был зафиксирован новый рекорд – 410 ppm. Это в полтора раза выше того, что было 150 лет назад перед началом промышленной революции (260-280 ppm). По данным различных исследований, такой концентрации углекислого газа в атмосфере не наблюдалось последние 800 тысяч лет, а то и несколько миллионов лет.

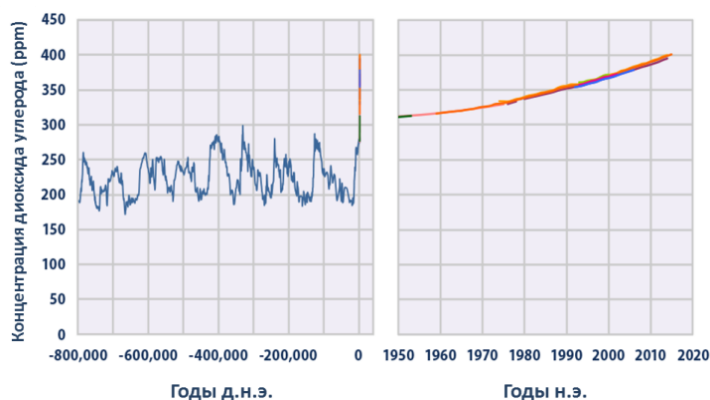


Рис. 4. Концентрация углекислого газа в атмосфере Земли, ppm

Источник: <https://www.epa.gov/climate-indicators/climate-change-indicators-atmospheric-concentrations-greenhouse-gases>

За 150 лет одного только антропогенного углекислого газа было выброшено в атмосферу более 2,2 трлн. тонн. А в годовом исчислении выброс всех парниковых газов антропогенного происхождения вместе взятых вырос за это время в десятки раз и достиг рекордных 53 млрд. тонн CO₂-экв. Россия, на долю которой приходится 2,7 млрд. тонн CO₂-экв. выбросов парниковых газов (2,1 млрд. тонн CO₂-экв. с учетом поглощений в процессе земле- и лесопользования) в год⁹, является четвертым крупнейшим эмитентом выбросов после Китая, США и Индия (пятым, если рассматривать ЕС как единое целое).

Очень жаль, что все эти цифры и факты выпали из поля зрения стратегии. Потому что они отражают объективную картину и реальные климатические угрозы. В отличие от неустановленных последствий изменения климата, которые нам преподносят в стратегии как экзистенциальный глобальный вызов, неведь откуда взявшийся на нашу голову.

⁹ По данным Росгидромета выбросов парниковых газов за 2015 г.

О целях и задачах климатической политики

Одной из задач государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности стратегия провозглашает «смягчение негативных последствий воздействия изменений климата на компоненты природной среды» (см. пункт 25 стратегии).

Ну, что тут скажешь? Российское природоохранное законодательство знает про воздействие хозяйственной и иной деятельности на компоненты природной среды. Под этим термином понимаются такие виды воздействия, как выброс загрязняющих веществ в атмосферу, сброс загрязняющих веществ в водные объекты, вывоз и размещение отходов, нарушение земель и ландшафтов, т.д. Во многих странах регулируют уже и воздействие хозяйственной и иной деятельности на климат, имея в виду выбросы парниковых газов. Но заниматься смягчением воздействия изменений климата на компоненты природной среды никто еще не пытался. Ввиду бесперспективности этого занятия.

Переключение акцента с негативного воздействия на негативные последствия не сильно помогает делу. В стратегии упомянуты всего две компоненты природной среды, которые подвержены воздействию изменений климата: животный и растительный мир. Но о негативных последствиях этого воздействия стратегия умалчивает. Соответственно, представить себе меры по смягчению этих последствий будет несколько затруднительно.

Впрочем, есть подозрение, что до практической реализации этой задачи дело не дойдет. Неслучайно ее поместили в самый конец списка под литерой «ж»).

Но есть и более серьезная проблема. Слово «смягчение», надо думать, появилось в стратегии неспроста. Этот термин используется в документах ООН по климатической тематике. В том числе в Рамочной конвенции ООН об изменении климата и в Парижском соглашении. Однако в этих документах речь идет не о смягчении последствий изменения климата или последствий воздействия изменений климата на компоненты природной среды. Речь идет о том, чтобы совместными усилиями смягчить (затормозить, замедлить) глобальное изменение климата и с этой целью сократить, а в перспективе – исключить, антропогенные выбросы в атмосферу парниковых газов. Ничего подобного российская стратегия в виду не имеет. Таким образом, она прямо противоречит документам ООН и сложившимся международным практикам в климатической сфере.

Справедливости ради надо отметить, что переиначиваются в стратегии не только основополагающие международные документы, но и, например, Конституция Российской Федерации. Так, вместо обеспечения конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду, стратегия объявляет целью государственной политики «обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека» (см. пункт 24 стратегии). И это не просто оговорка. Благоприятная окружающая среда – это общепризнанный термин, имеющий вполне определенное значение. А определять, что такое благоприятная жизнь и какое качество окружающей среды ей соответствует, будут специально уполномоченные лица от имени государства. И надзирать за исполнением тоже будут специально уполномоченные лица от имени государства. В этом и состоит вся суть единой государственной политики.

О регулировании выбросов парниковых газов

Переходя к механизмам реализации государственной политики, стратегия вдруг неожиданно делает крутой вираж и называет одним из таких механизмов «принятие мер государственного регулирования выбросов парниковых газов» (см. пункт 27 стратегии). И не просто называет, а ставит впереди всех прочих механизмов, включая техническое регулирование, стратегическую экологическую оценку, лицензирование, нормирование, комплексные экологические разрешения и т.д.

С чего бы это? Ведь если верить стратегии, то никакой угрозы для экологической безопасности эти выбросы не представляют (среди вызовов и угроз они не упомянуты), сокращать их никто не собирается (нет таких ни целей, ни задач), и вообще непонятно, откуда они взялись (до 27 пункта о парниковых газах в стратегии ни слова). Тем не менее, государство планирует регулировать их в первую очередь. Это как минимум нелогично. А как максимум заставляет задуматься об истинных целях принятия указанных мер.

Иногда приходится слышать, что регулирование выбросов парниковых газов может давать много других полезных эффектов, помимо собственно климатических. Например, с его помощью можно стимулировать энергоэффективность или развитие возобновляемой энергетики. Все так. Однако среди 16 направлений государственной политики в области экологической безопасности, приведенных в стратегии, ничего похожего на повышение энергоэффективности или генерацию на основе ВИЭ нет (см. пункт 26 стратегии). А есть внедрение инновационных и экологически чистых технологий, развитие экологически безопасных производств, системы эффективного обращения с отходами производства и потребления, создание индустрии утилизации, в том числе повторного применения, таких отходов. Вводить ради этого регулирование выбросов парниковых газов – все равно, что стрелять из пушки по воробьям.

Описание предполагаемого механизма регулирования выбросов парниковых газов в стратегии отсутствует. Так что проверить догадки об истинных целях возможности нет. Но случай скоро представится. Еще в прошлом году Минэкономразвития РФ должен был разработать сценарии регулирования выбросов на период до 2020 г. и на перспективу до 2030 г.,¹⁰ а до конца этого года от него ждут подробную модель такого регулирования.¹¹ Вот тогда и посмотрим.

Наряду с мерами государственного регулирования выбросов, через запятую и в том же самом абзаце указан еще один механизм – «разработка долгосрочных стратегий социально-экономического развития, предусматривающих низкий уровень выбросов парниковых газов и устойчивость экономики к изменению климата». Но иначе как курьезом это не назовешь. Ясно ведь, что разработка стратегий (сколько, интересно, их планируется разработать – две, пять, пятнадцать?) сама по себе механизмом обеспечения экологической безопасности служить не может. Вот если бы вместо этого было написано, что меры государственного регулирования выбросов парниковых газов вводятся с целью перехода на низкоуглеродный путь развития со снижением выбросов парниковых газов, было бы куда больше проку. Хотя такая формулировка и выламывалась бы из контекста.

Вместо заключения

Любая стратегия должна начинаться со SWOT-анализа, т.е. с описание сильных и слабых сторон объекта, стоящих перед ним угроз и открывающихся новых возможностей. Чрезмерное фокусирование на угрозах в ущерб возможностям чревато ошибками ничуть не меньше, чем их недооценка. Причем в первом случае цена ошибки может оказаться даже выше, потому что упущенные возможности и связанные с ними упущенные выгоды являются, как правило, безвозвратными.

К сожалению, стратегия не избежала ни того, ни другого. Климатические угрозы обозначены в ней весьма поверхностно, а возможности – вообще никак. Во многом это стало следствием перемены жанра. Если прежняя стратегия, следуя мировому тренду, рассматривала охрану окружающей среды в контексте устойчивого развития, причем не только в качестве цели, но и в качестве драйвера такого развития, то нынешняя исходит из целей обеспечения безопасности и поэтому, вольно или невольно, отодвигает вопросы развития вместе с оценкой соответствующих возможностей на второй план.

¹⁰ <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-02042014-n-504-r/>

¹¹ <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-03112016-n-2344-r-ob-utverzhenii/>

После SWOT-анализа и на его основе необходимо сформулировать стратегические цели и задачи, а затем, исходя из них – необходимые меры государственной политики и соответствующие механизмы. Формально в стратегии это сделано. Но далеко не в полной мере и непоследовательно, без должной логической связи.

Остается надеяться, что при разработке стратегии низкоуглеродного развития до 2050 года (запланировано на декабрь 2019 г.) удастся избежать ошибок, допущенных в рассматриваемой стратегии, а по возможности и преодолеть их.

Прежде всего, следует назвать вещи своими именами и в качестве важнейшей угрозы указать антропогенное изменение климата, а в качестве основной стратегической цели – сокращение выбросов парниковых газов в соответствии с Парижским соглашением и рекомендациями МГЭИК. Затем следует обозначить ключевые задачи и направления. И это не только энергосбережение и энергоэффективность в традиционных секторах, но и развитие новых низкоуглеродных отраслей и производств – генерации энергии на основе ВИЭ, производства новых конструкционных материалов, т.д. И только после этого можно ставить вопрос о регулировании выбросов парниковых газов, имея в виду не столько дополнительное обременение эмитентов выбросов, сколько, прежде всего, поддержку всеми доступными способами мер по сокращению выбросов, развития соответствующих новых и новейших технологий и видов экономической деятельности (секторов).

Одним из таких способов может быть перераспределение средств через механизм углеродной цены. Но при обязательном условии, что все мобилизованные таким образом средства направляются исключительно на решение поставленной задачи сокращения выбросов парниковых газов.

В любом случае вне задачи снижения антропогенного воздействия на климат и перехода к низкоуглеродному развитию разговор о регулировании выбросов парниковых газов неуместен и даже вреден. Ничего путного из этого не выйдет. А выйдет одна только коррупция с улучшением статуса и экономического положения отдельных групп интересов в ущерб общему социально-экономическому климату в стране. Как всегда и бывает, когда средства подменяют собой цель или только прикрываются ею.

И еще. В новой стратегии низкоуглеродного развития обязательно должен быть представлен региональный аспект. Нужен тщательный учет региональных особенностей, не только угроз, но и возможностей, которых сверху, из Кремля или из Белого дома, не видно. Даже в Швеции каждый регион (лен) имеет собственную климатическую стратегию и собственный план сокращения выбросов парниковых газов. А ведь ее географические размеры с нашими не сравнить. Нужно учитывать, кроме того, и отраслевые особенности, и различные интересы представленных на территориях этнических и социальных групп.

Вряд ли это можно осуществить в рамках формирования и реализации единой государственной политики, пронизывающей все уровни принятия решения сверху донизу. Наоборот, для эффективного решения задач в данной сфере необходимо распределение полномочий и ответственности между уровнями власти. Необходимо поддерживать диалог и взаимодействие всех заинтересованных сторон, обеспечивая им доступ к информации, а также к соответствующим знаниям, технологиям и финансовым ресурсам.

А иного пути нет. По-другому с вызовами современного глобального изменения климата не справится.