



Климатическая политика Российской Федерации: международное сотрудничество и национальный подход

Игорь Алексеевич Яковлев, к. э. н., руководитель Центра международных финансов НИФИ Минфина России, г. Москва

E-mail: iyakovlev@nifi.ru, ORCID 0000-0002-6820-4689

Людмила Сергеевна Кабир, д. э. н., профессор, главный научный сотрудник Центра международных финансов НИФИ Минфина России, г. Москва

E-mail: lkabir@nifi.ru, ORCID 0000-0002-0665-8992

Светлана Игоревна Никулина, научный сотрудник Центра международных финансов НИФИ Минфина России, г. Москва

E-mail: snikulina@nifi.ru, ORCID 0000-0002-1525-7648

Аннотация

В статье представлен анализ ключевых положений климатической политики Российской Федерации и основных этапов ее становления. Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью разработки эффективной национальной стратегии действий по снижению климатических рисков для устойчивого социально-экономического развития страны. Цель исследования заключается в формировании обоснованного представления о современном состоянии климатической политики Российской Федерации.

В статье проведен анализ международных подходов к формированию механизма, задействующего все государства в глобальном сотрудничестве по борьбе с изменением климата и адаптации к его последствиям, а также нормативных правовых документов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере вопросов борьбы с изменениями климата и адаптации к последствиям изменения климата. В результате проведенного исследования описан современный климатический режим ООН, сформировавшийся в итоге многолетнего международного сотрудничества. Проанализирован подход Российской Федерации к формированию климатической политики и систематизированы ключевые проблемы, влияющие на позицию страны в сфере разработки национальной климатической политики.

Сделаны следующие выводы. Развитие климатической политики Российской Федерации осуществляется в русле глобальной концепции, однако ее ключевые вопросы еще комплексно не вписаны в национальную социально-экономическую политику. Наблюдаемый этап развития климатической политики Российской Федерации позволяет предположить, что в ближайшее время процесс ее формирования должен перейти на качественно новый уровень, а динамика процессов в области государственного регулирования вопросов борьбы с изменением климата и адаптации к его последствиям должна повыситься.

Ключевые слова: изменение климата, адаптация к изменению климата, международные соглашения, национальная политика, климатическая политика, Рамочная конвенция по изменению климата, Киотский протокол, Парижское соглашение

JEL: F64, O44, Q58

Для цитирования: Яковлев И. А., Кабир Л. С., Никулина С. И. Климатическая политика Российской Федерации: международное сотрудничество и национальный подход // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 4. С. 26–36. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-4-26-36.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-4-26-36

Climate Policy of the Russian Federation: International Cooperation and National Approach

Igor A. Yakovlev¹

E-mail: iyakovlev@nifi.ru, ORCID 0000-0002-6820-4689

Lyudmila S. Kabir¹

E-mail: lkabir@nifi.ru, ORCID 0000-0002-0665-8992

Svetlana I. Nikulina¹

E-mail: snikulina@nifi.ru, ORCID 0000-0002-1525-7648

¹ Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

Abstract

The article gains an insight into the key provisions of Russia's climate policy and the main stages of its formation. The relevance of the research topic is determined by the need to develop an effective national strategy to reduce climate risks for Russia's sustainable social and economic development. The article is aimed at shaping a well-grounded understanding of the current state of the national climate policy. It describes the current climate regime of the United Nations, resulting from long-standing international cooperation. The article analyses Russia's approach to the formation of climate policy on the basis of the national legal framework to combat climate change and adapt to its consequences, and identifies the key problems affecting the formation of the national climate policy. As a result of the research the authors have come to the following conclusions. The climate policy of the Russian Federation is developing in accordance with the global concept. However, the key issues of climate policy have not yet been fully integrated into the national social and economic policy. The current stage in the development of Russian climate policy suggests that the process of its formation should move to a new quality level in the short run.

Keywords: climate change, climate change adaptation, international agreements, national policy, climate policy, Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol, Paris Agreement

JEL: F64, O44, Q58

For citation: Yakovlev I.A., Kabir L.S., Nikulina S.I. Climate Policy of the Russian Federation: International Cooperation and National Approach. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 4, pp. 26–36 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-4-26-36.

ВВЕДЕНИЕ

Согласно принятым мировым сообществом целям устойчивого развития климатические изменения являются частью совокупного риска для жизни и здоровья людей и роста экономики, поэтому решение проблемы климатических изменений признается одним из условий минимизации этого риска. Сегодня мировым сообществом определены два пути решения этой проблемы. Во-первых, переход к модели низкоуглеродного развития, предусматривающей максимальное снижение выбросов парниковых газов (прежде всего углекислого газа), и, во-вторых, адаптация к последствиям изменения климата. Предполагается, что меры, принимаемые странами в рамках указанных двух направлений, смогут компенсировать последствия климатических изменений, что позволит обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие как отдельных стран, так и мира в целом.

Климатическая повестка достаточно давно и активно обсуждается на международном уровне, что привело к формированию институциональной структуры, координирующей действия стран по борьбе с изменениями климата и их последствиями в глобальном масштабе. Ряд стран провозгласил климатическую политику национальным приоритетом, разработал стратегии социально-экономического развития, интегрируя в них проблемы изменения климата и адаптации к последствиям этих изменений, и приступил к их реализации.

Россия не относится к числу стран — лидеров глобального климатического движения, но в свое время активно поддержала этот процесс на глобальном уровне. Также в нашей стране до сих пор не сложилось однозначного мнения в отношении проблемы изменения климата и не выработан разделяемый всеми заинтересованными лицами подход к интеграции глобальных решений в этой сфере в национальную повестку развития. В связи с этим изучение климатической политики нашей страны в контексте интеграции решений, достигнутых в результате международного сотрудничества по этому вопросу, в национальную политику представляет значительный интерес, поскольку позволит понять основные проблемы, влияющие на ее формирование, выявить этапы ее развития и выделить ключевые элементы ее организации.

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Сегодня можно констатировать, что вопросы изменения климата и адаптации к последствиям этого процесса прочно вошли в политическую повестку. В то же время на уровне отдельных стран еще не сложилось окончательного и четкого понимания того, какой линии поведения следует придерживаться и какие приоритеты должны стать предпочтительными. Все это в полной мере относится и к Российской Федерации, климатическая политика которой еще формируется. Анализ научной дискуссии по данному вопросу, развернувшейся среди российских исследователей, раскрывает ключевые проблемы, влияющие на позицию Российской Федерации относительно формирования национальной климатической политики.

Широкую дискуссию вызывает *вопрос целей национальной климатической политики* [Русакова Ю. А., 2015; Тетушкин В. А., 2017; Макаров И. А., Степанов И. А., 2017] и ее детализации¹. Отмечается, что ситуация в России аналогична ситуации, наблюдаемой в ряде других стран, например в странах ЕС. Проблема нечеткости национальной климатической политики формируется не столько под влиянием рентной компоненты национальной экономики и ее высокой энергоемкости, сколько под влиянием различного сочетания множества экономических, а также внутри- и внешнеполитических факторов, которые каждый раз складываются в новую картину [Кокорин А. О., 2016]. Именно это объясняет суть споров в отношении амбициозности (неамбициозности) целей климатической политики, различных ее компонент и сроков выполнения.

Еще одним направлением дискуссии является *вопрос эффективности мер, принимаемых в рамках международных климатических соглашений* [Вирт Д. А., 2017]. Обращается внимание на прямую связь эффективности мер со скоростью и полнотой принятия национальных актов, а также с формируемой системой нормативных правовых актов (трудности имплементации). Российская специфика заключается в отсутствии единого акта, закладывающего основы национальной климатической политики в целом. При этом наблюдаются «немногочисленные федеральные законы (в основном о ратификации международных договоров), в соответствии с которыми в последующем принимаются подзаконные акты»

¹ Детализация климатической политики в мире и России // Энергетический бюллетень. 2018. Вып. 67. URL: <https://ac.gov.ru/archive/files/publication/a/20218.pdf>.

[Гарафова Д. И., 2017, с. 158]. Немаловажным признается и фактор времени, согласно которому для нашей страны характерен большой временной лаг между принятием соглашения на международном уровне и ратификацией этого международного соглашения, а также изданием последующих нормативных актов.

Отдельное направление дискуссии формирует обсуждение *вопроса влияния климатической политики на эффективность функционирования национальной экономики*. В русле данного направления рассматриваются подходы к повышению эффективности существующей модели экономики [Пискулова Н. А. и др., 2013; Васильцов В. С., Яшалова Н. Н., 2018], когда предполагается повышение ее инновационности под влиянием реализации мер национальной климатической политики. Еще одна проблема, к которой привлекается особенное внимание в рамках этого направления, — повышение эффективности сектора энергетики. Поиск решений здесь осуществляется через оценку рисков перехода к низкоуглеродному развитию [Мастепанов А. М., 2017; Макаров И. А., Степанов И. А., 2018; Блиновская Я. Ю., Мазлова Е. А., 2019], что является одним из постулатов глобальной климатической политики.

Управление климатическими рисками также выступает предметом дискуссии. Обсуждение этой проблемы идет по двум направлениям. Первое направление разрабатывает проблематику управления климатическими рисками на всех уровнях хозяйствования в условиях повышения неопределенности и значимости климатических изменений [Васильцов В. С. и др., 2019]. Второе — преследует своей целью разработку предложений, повышающих эффективность климатических инвестиционных проектов для российского бизнеса и уделяющих основное внимание государственной поддержке подобных инвестиционных проектов с целью снижения их рискованности для частного инвестора [Кузьминых Ю. В., 2020].

Перечисленными вопросами не исчерпывается сложность формирования национальной климатической повестки. Рассматриваемые в отдельности, они представляют различные мнения в отношении того, приведет ли реализация действий, предусмотренных международными соглашениями по климату, к падению роста национальной экономики. Несмотря на то что сегодня уже доказано, что «экономический рост и решение климатических проблем — не антагонисты, надо лишь правильно расставить приоритеты» [Порфирьев Б. Н., 2019а, с. 27], проблема «правильной расстановки приоритетов» все еще не решена.

В то же время в настоящее время все большее распространение и обоснование получает позиция, доказывающая бесперспективность борьбы с климатическими изменениями в формате низкоуглеродной парадигмы, а альтернатива представлена в форме «комплексного решения, предусматривающего смягчение проблемы изменений климата и их последствий для населения и экономики в контексте обеспечения в среднесрочной перспективе приоритета социально-экономических целей устойчивого развития» [Порфирьев Б. Н., 2019б, с. 12]. Это означает, что меры климатической политики не должны становиться самоцелью, а должны быть вписаны в национальную социально-экономическую политику, центральным элементом которой выступают приоритетные цели устойчивого развития, во-первых, превосходящие по значимости проблему снижения техногенных выбросов CO₂, и, во-вторых, являющиеся источником ресурсов или условием для решения климатической проблемы. В качестве такого ресурса (источника) представляется экономический рост.

СОВРЕМЕННЫЙ КЛИМАТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ ООН КАК ИТОГ МНОГОЛЕТНЕГО МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Сотрудничество стран по вопросам борьбы с изменением климата и адаптации к последствиям его изменения имеет свою специфику, заключающуюся в том, что, несмотря на

достаточно длительную историю существования этой проблемы, до сих пор не создана глобальная международная организация, а сотрудничество реализуется в формате модели «рамочное соглашение + протоколы», достигшей, по мнению экспертов, высокой степени структурной обособленности [Вирт Д. А., 2017, с. 187]. Международный климатический режим ООН был сформирован Рамочной конвенцией ООН об изменении климата в 1992 г.² (далее — РКИК ООН), впоследствии развит Киотским протоколом³ к РКИК ООН (далее — Киотский протокол), на смену которому в 2015 г. пришло Парижское соглашение⁴. Правилами последнего страны — стороны Соглашения должны руководствоваться начиная с 2020 г.

Суть формируемого климатического режима заключается в поиске путей противодействия глобальному потеплению планеты, которое приводит к катастрофическим изменениям климата. Научно аргументирован заметный вклад техногенного фактора в глобальное изменение климата. В связи с этим предложены меры, сочетающие смягчение техногенного воздействия на климатообразующие факторы и условия (снижение выбросов парниковых газов, в первую очередь оксида углерода, что предполагается достичь за счет перехода к низкоуглеродной модели развития), и адаптацию населения и экономик стран к изменениям климата.

Здесь следует отметить, что до последнего времени вопросы адаптации к последствиям изменения климата находились на вторых по значимости ролях по сравнению с задачей перехода к низкоуглеродной экономике. С принятием Парижского соглашения обозначилось смещение тенденции в «климатическом мейнстриме» от «низкоуглеродного развития» в сторону адаптации. Это было обусловлено низкой эффективностью существующей стратегии реализации климатической политики и попытками переосмыслить роль низкоуглеродного пути развития как ключевого драйвера.

Не останавливаясь на хронологии развития процесса в контексте формирования глобального механизма финансирования национальных программ по борьбе с изменением климата и адаптации к последствиям изменения климата, которая описана в другом исследовании [Яковлев И. А., Кабир Л. С., 2019, с. 45–47], дадим характеристику его текущего состояния, определяемого Парижским соглашением 2015 г.

Во-первых, Парижское соглашение изменяет роль стран в обязательствах по снижению объемов выбросов парниковых газов. Было достигнуто понимание, что данные обязательства должны быть применимы ко всем странам — сторонам Соглашения, а не только к развитым странам. А дифференцированный подход означает, что страны, включая развивающиеся, могут сами определять свой вклад в решение общей проблемы, исходя из планов социально-экономического развития страны и переживаемых трудностей. Ранее он трактовался как возможность развивающихся стран не предпринимать никаких действий по смягчению последствий изменения климата.

Во-вторых, Парижское соглашение изменяет характер обязательств стран в рамках борьбы с изменением климата и адаптации к последствиям его изменения. Провозглашенный принцип «снизу вверх» превратил обязательства, существующие для отдельных, преимущественно развитых, стран, в односторонние добровольные вклады для всех государств, определяемые на национальном уровне (*Nationally Determined Contributions* — NDCs). Этот принцип отвечал как требованиям отдельных развитых стран, которые не

² Рамочная конвенция ООН об изменении климата. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml.

³ Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Принят 11 декабря 1997 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml.

⁴ Парижское соглашение. Принято 12 декабря 2015 г. URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf.

готовы были принять на себя обязательства по сокращению выбросов, определяемых относительно уровня 1990 г., так и потребностям развивающихся стран, вклад которых «зачастую закреплялся в виде инициатив, ограниченных отдельными секторами экономики» [Вирт Д. А., 2017, с. 198].

В-третьих, закрепляется активная и лидирующая роль развитых стран в установлении более амбициозных целевых показателей по снижению уровня выбросов, а также в оказании финансовой помощи и поддержке в области передачи технологий и укрепления потенциала развивающихся стран.

Таким образом был разработан механизм, позволяющий задействовать все государства в глобальном сотрудничестве по борьбе с изменением климата и адаптации к его последствиям. Задачей этого механизма признается достижение «сбалансированности между антропогенными выбросами из источников и абсорбцией поглотителями парниковых газов во второй половине этого века» (ст. 4 Соглашения), т. е. обеспечение нулевого показателя уровня выбросов парниковых газов, когда все выбросы парниковых газов полностью сбалансированы поглощающими механизмами.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ФОРМИРОВАНИЮ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Формирование национальной климатической политики России началось, по сути, с момента ратификации РКИК ООН. Россия также являлась стороной Киотского протокола и с 2019 г. стала полноценным участником Парижского соглашения. Несмотря на это, Россия на настоящий момент времени еще не сформировала свой определяемый на национальном уровне вклад (NDC). На момент написания статьи 186 стран мира уже предоставили свои первые определяемые на национальном уровне вклады и четыре страны – вторые⁵.

В климатической политике России можно выделить два направления. Хронологически первым стало формироваться *направление, связанное с регулированием выбросов парниковых газов*, которое в своем развитии прошло несколько этапов. В период после подписания РКИК ООН до подписания Киотского протокола (1994–2005 гг.) вопросы сохранения климата отдельно не регулировались. Но в это время были приняты два федеральных закона: «Об охране атмосферного воздуха»⁶ и «Об охране окружающей среды»⁷, которые не прямо, но косвенно влияют на формирование в России условий по снижению антропогенного влияния на климат, поскольку направлены на регулирование выбросов, загрязняющих окружающую среду и атмосферный воздух.

После подписания Киотского протокола, во время участия в первом периоде обязательств (2008–2012 гг.)⁸, в стране была предпринята попытка выстроить систему учета и администрирования углеродных единиц для участия в международной торговле ими, которая устанавливалась Киотским протоколом. Также этот период примечателен стартом национальной политики в области повышения энергоэффективности, что было обусловлено необходимостью разработки программ сокращения выбросов парниковых газов для обеспечения участия страны в системе торговли углеродными единицами.

Особенностью этого этапа также можно считать принятие Климатической доктрины Российской Федерации⁹ и комплексного плана по ее реализации¹⁰. Задачей этих документов

⁵ NDC Registry (interim). URL: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>.

⁶ Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».

⁷ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

⁸ Первый период – 2008–2012 гг., второй период – 2013–2020 гг. Россия во втором периоде не участвовала в связи с тем, что не смогла получить значительных коммерческих выгод от участия в первом периоде.

⁹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации».

¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.04.2011 № 730-р «Об утверждении комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года».

являлось создание рамок дальнейшего развития национальной климатической политики, поэтому в плане действий фиксируются организационные мероприятия, необходимые для создания системы учета выбросов парниковых газов. С этой целью разрабатывается план действий, направленных на:

1) усиление научной обоснованности политики в области климата и развитие инструментов прогнозирования и мониторинга в этой сфере; повышение информированности и компетенции граждан, включая обеспечение доступа общественности к информации по вопросам изменения климата и разработку учебных программ и программ подготовки и повышения квалификации кадров;

2) разработку методик расчета рисков и оценки последствий климатических изменений, систем критериев, параметров и условий безопасности, оценки уязвимости территорий, населения, зданий, сооружений, инфраструктуры, секторов экономики, природных объектов к изменениям климата, а также разработку подходов к минимизации выявляемых рисков;

3) разработку межотраслевых и секторальных стратегий ограничения выбросов парниковых газов, ограничения выбросов парниковых газов за счет повышения энергоэффективности оборудования, оптимизации ведения работ в лесном секторе и сельском хозяйстве.

Таким образом, были заложены основы формирования системы скоординированных действий, направленных на обеспечение безопасного и устойчивого развития Российской Федерации в условиях изменяющегося климата.

Период подготовки к подписанию Парижского соглашения и до настоящего времени (2013–2020 гг.) ознаменовался принятием целого ряда документов, разработка которых была определена комплексным планом по реализации Климатической доктрины Российской Федерации. Были приняты документы концептуального характера, например Концепция формирования системы мониторинга, отчетности и верификации выбросов парниковых газов¹¹, а также целый блок нормативных правовых актов, обеспечивающих подготовку и предоставление организациями сведений (отчетов) об объеме выбросов парниковых газов, а также проверку и регистрацию предоставленных сведений. В результате были созданы организационные основы системы учета выбросов парниковых газов, которая необходима для реалистичной оценки ситуации в данной сфере, а также разработки планов государственного регулирования деятельности компаний, связанной с выбросами парниковых газов.

Направление, связанное с адаптацией к последствиям изменения климата, в национальной климатической политике стало формироваться совсем недавно, после ратификации Россией в 2019 г. Парижского соглашения, и представлено пока одним регулирующим документом — Национальным планом мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г.¹² Констатируя важность для России проблемы адаптации к изменениям климата, этот документ не предлагает конкретных мер по адаптации экономики и населения нашей страны к изменению климата, но задает рамки организации процесса, обеспечивающего разработку конкретных мер адаптации, их принятие и последовательную реализацию.

Согласно этому плану в IV квартале 2020 г. должны быть разработаны методические рекомендации по формированию отраслевых, региональных и корпоративных планов

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.04.2015 № 716-р «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации».

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2019 № 3183-р «Об утверждении национального плана мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г.».

адаптации к изменениям климата (мероприятие № 9). Сами отраслевые планы адаптации к изменениям климата должны быть разработаны и утверждены в III квартале 2021 г. в разрезе следующих секторов: транспорт, топливно-энергетический комплекс, строительство и жилищно-коммунальное хозяйство, агропромышленный комплекс и рыболовство, природопользование, здравоохранение, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, промышленный комплекс, техническое регулирование, внешняя и внутренняя торговля, гражданская оборона, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (мероприятия № 18–24, 26). Отдельно выделяется подготовка планов адаптации для Арктической зоны Российской Федерации (III квартал 2021 г., мероприятие № 25). Остальные регионы России должны разработать и утвердить планы адаптации к изменениям климата в IV квартале 2022 г. (мероприятие № 29).

Подготовка отраслевых и региональных планов адаптации к изменениям климата вызывает необходимость актуализации отраслевых документов стратегического планирования (предусмотрено в те же сроки, что и разработка секторальных планов) и корректировку документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации (запланирован годичный временной лаг между подготовкой предложений по корректировке региональных стратегий и разработкой региональных планов адаптации).

Предполагается, что эффективный старт и реализацию осуществляющими субъектами запланированных мер адаптации должны обеспечить заблаговременно разработанные Минэкономразвития России, Минфином России и Банком России экономические и финансовые инструменты, а также механизмы страхования, распределяющие финансовую ответственность между частным сектором и государством, подготовка которых запланирована на III квартал 2021 г.

Таким образом, мероприятия по адаптации к изменениям климата начнут реализовываться в Российской Федерации фактически только с 2023 г., в то время как мероприятия по снижению выбросов парниковых газов постепенно проникают в хозяйственную деятельность.

Невысокая интенсивность российской климатической политики в рамках обоих рассмотренных направлений объясняется ключевыми проблемами, описанными выше. И хотя климатическому фактору только предстоит войти в повседневную практику учета рисков хозяйственной деятельности российских компаний, а нормативно-правовая база регулирования еще формируется, тем не менее подвижка в этом процессе уже началась. Сразу же следует отметить, что смещение в стратегическом планировании в силу понятных причин пока охватывает только вопросы, формулируемые в рамках первого направления, — снижение выбросов парниковых газов. Впервые они прозвучали в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2012 г. и плановый период 2013–2014 гг. в контексте разработки рыночных механизмов регулирования выбросов парниковых газов. В формате разработки мер государственного регулирования выбросов парниковых газов этот вопрос сформулирован в ныне действующих отраслевых стратегиях, таких как Транспортная стратегия¹³, Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 г.¹⁴, а также Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г.¹⁵

¹³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации».

¹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.09.2018 № 1989-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года».

¹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.05.2019 № 1124-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

В июне текущего года были утверждены Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 г. и на период до 2035 г.¹⁶, Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 г.¹⁷, а также Программа развития угольной промышленности России на период до 2035 г.¹⁸, в которых обращается внимание на необходимость учета процессов в рамках глобальных соглашений по климату, выводящих страны на путь формирования долгосрочных стратегий развития с низким уровнем выбросов парниковых газов и рисков для развития отраслей.

Таким образом, вопросы климатической политики Российской Федерации еще комплексно не вписаны в национальную социально-экономическую политику, а проходят период осмысления, интерпретации и формулирования, подборки решений, соответствующих национальным особенностям развития. Формирование в национальной климатической политике нового направления — адаптация к изменениям климата — должно стимулировать внимание и к ставшему уже традиционным направлению по регулированию выбросов парниковых газов. Также свою роль должна сыграть и необходимость разработки Россией определяемого на национальном уровне вклада (NDC). Все эти факторы вместе должны в итоге придать более конкретные формы национальной климатической политике и больший динамизм процессу ее формирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изложенные выше суждения относительно проблем формирования национальной климатической политики, основных направлений ее развития и этапов приводят к следующим выводам:

1. Климатическая политика России формируется в сложной среде, для которой характерна разновекторная дискуссия, охватывающая широкий спектр проблемных вопросов. Тем не менее основной проблемой дискуссии является оценка влияния мер климатической политики, принимаемых в соответствии с международными решениями, на рост национальной экономики. Именно признание угроз росту национальной экономики вследствие реализации климатической политики выступает главным сдерживающим фактором ее формирования, равно как и отсутствие сформулированных на национальном уровне приоритетов национальной климатической политики, позволяющих обеспечить достижение социально-экономических целей устойчивого развития, а не противоречащих им.

2. Принятие Парижского соглашения привело к усилению роли такого направления климатической политики, как адаптация к последствиям изменения климата, которое ранее находилось в тени проблематики построения модели низкоуглеродного развития. Кроме того, Парижское соглашение представило механизм, позволяющий задействовать все государства в глобальном сотрудничестве по борьбе с изменением климата и адаптации к его последствиям.

3. Анализ формирующейся нормативной правовой базы национальной климатической политики указывает на то, что Россия в целом согласна с общим вектором низкоуглеродного развития, но не рассматривает его как единственный и не стремится его реализовать в кратчайшие сроки. Поэтому интеграция в нормативную правовую базу блока вопросов адаптации к последствиям изменения климата, обозначенная в конце

¹⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.06.2020 № 1512-р «Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года».

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года».

¹⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.06.2020 № 1582-р «Об утверждении Программы развития угольной промышленности России на период до 2035 года».

2019 г., должна изменить вектор национальной климатической политики и придать ей больший динамизм.

В целом изменения в государственном стратегическом планировании, которые предполагаются в рамках реализации Национального плана мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г., могут привести к существенному пересмотру национальной климатической политики и формированию ее приоритетов, не противоречащих целям социально-экономического устойчивого развития, что отсутствует в настоящее время. В этом случае можно ожидать формирования новых драйверов роста национальной экономики.

Список источников

Блиновская Я. Ю., Мазлова Е. А. Основные тренды климатической политики в сфере добычи и переработки угля // Успехи современного естествознания. 2019. № 2. С. 86–93.

Васильцов В. С., Яшалова Н. Н. Климатическая политика в инновационной экономике: национальный и международный аспекты // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Т. 10. № 1. С. 38–63. URL: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2018-1-38-63>.

Васильцов В. С., Яшалова Н. Н., Яковлева Е. Н. Модель организационно-экономического механизма управления климатическими рисками в условиях «зеленой» инновационно-ориентированной экономики // Вестник Удмуртского университета. 2019. Т. 29. Вып. 6. С. 730–735. URL: <https://doi.org/10.35634/2412-9593-2019-29-6-730-735>.

Вирт Д. А. Парижское соглашение: новый компонент климатического режима ООН // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 4. С. 185–214. URL: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-04-185>.

Гарафова Д. И. Особенности национально-правовой имплементации международных климатических соглашений: сравнительно-правовой анализ российского и японского законодательства // Вестник экономики, права и социологии. 2017. № 4. С. 154–158.

Кокорин А. О. Новые факторы и этапы глобальной и российской климатической политики // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 1. С. 157–176. URL: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-1-10>.

Кузьминых Ю. В. Проблемы финансирования климатических проектов в Российской Федерации в современных условиях // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2020. № 1 (73). С. 67–72.

Макаров И. А., Степанов И. А. Парижское соглашение по климату: влияние на мировую энергетику и вызовы для России // Актуальные проблемы Европы. 2018. № 1. С. 77–100.

Макаров И. А., Степанов И. А. Углеродное регулирование: варианты и вызовы для России // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2017. № 6. С. 3–22.

Мастепанов А. М. Климатическая политика в долгосрочных прогнозах развития мировой энергетики // Энергетическая политика. 2017. № 4. С. 10–25.

Пискулова Н. А., Костюнина Г. М., Абрамова А. В. Климатическая политика основных торговых партнеров России и ее влияние на экспорт ряда российских регионов. М.: Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2013. 223 с. URL: <https://wwf.ru/resources/publications/booklets/klimaticheskaya-politika-osnovnykh-torgovykh-partnerov-rossii-i-ee-vliyanie-na-eksport-ryada-rossiys/>.

Порфирьев Б. Н. Климатический фактор развития российской экономики в среднесрочной перспективе: императивы и эффективность адаптации / Сб. пленарных докладов V Санкт-Петербургского международного экономического конгресса (СПЭК-2019) // Экономическое возрождение России. 2019. № 2 (60). С. 24–28.

Порфирьев Б. Н. Парадигма низкоуглеродного развития и стратегия снижения рисков климатических изменений для экономики // Проблемы прогнозирования. 2019. № 2. С. 3–13.

Русакова Ю. А. Климатическая политика Российской Федерации и решение проблем изменения глобального климата // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 1 (40). С. 66–72.

Тетушкин В. А. Анализ трендов климатической политики как элемента экономической безопасности Российской Федерации: международный аспект // Региональная экономика: теория и практика. 2017. Т. 15. № 6 (441). С. 1173–1186. URL: <https://doi.org/10.24891/re.15.6.1173>.

Яковлев И. А., Кабир Л. С. Климатические финансы в контексте устойчивого развития // Экономика. Налоги. Право. 2019. Т. 12. № 5. С. 44–51. URL: <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2019-12-5-44-51>.

*Поступила в редакцию 10 июля 2020 г.
Принята к публикации 19 августа 2020 г.*

References

- Blinovskaya Ya.Yu., Mazlova E.A. (2019). Climatic Policy Main Trends in the Production and Processing of Coal. *Uspekhi sovremennoogo estestvoznaniya – Advances in Current Natural Sciences*, no. 2, pp. 86–93 (In Russ.).
- Garafova D.I. (2017). Characteristics of Legal Implementation of International Climate Agreements: a Comparative Legal Analysis of Russian and Japanese Legislation. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii – The Review of Economy, the Law and Sociology*, no. 4, pp. 154–158 (In Russ.).
- Kokorin A.O. (2016). New Factors and Stages of the Global and Russian Climate Policy. *Ekonomicheskaya politika – Economic Policy*, vol. 11, no. 1, pp. 157–176 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-1-10>.
- Kuzminykh Yu.V. (2020). Challenges in Financing Climate Projects in the Russian Federation in the Current Context. *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo imeni V.B. Bobkova filiala Rossiiskoi tamozhennoi akademii – Scholarly Notes of the Saint Petersburg Branch of the Russian Customs Academy named after V.B. Bobkov*, no. 1 (73), pp. 67–72 (In Russ.).
- Makarov I.A., Stepanov I.A. (2018). Paris Agreement on Climate Change: its Impact on World Energy Sector and New Challenges for Russia. *Aktual'nye problemy Evropy – Current Problems of Europe*, iss. 1, pp. 77–100 (In Russ.).
- Makarov I.A., Stepanov I.A. (2017). Carbon Regulation: Options and Challenges for Russia. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika – Moscow University Economics Bulletin*, no. 6, pp. 3–22 (In Russ.).
- Mastepanov A.M. (2017). Climate Policy in Long-Term Forecasts of World Energy Development. *Energeticheskaya politika – Energy Policy*, no. 4, pp. 10–25 (In Russ.).
- Piskulova N.A., Kostyunina G.M., Abramova A.V. (2013). Climate Policy of the Main Russia's Trade Partners and its Impact on the Exports of Some Russian Regions. Moscow: Vsemirnyi fond dikoi prirody (World Wildlife Fund), 223 p. (In Russ.). Available at: <https://wwf.ru/resources/publications/booklets/klimaticheskaya-politika-osnovnykh-torgovykh-partnerov-rossii-i-ee-vliyaniye-na-eksport-ryada-rossiys/>.
- Porfiriev B.N. (2019). Climate Factor in Medium-Term Development Prospects of the Russian Economy: Adjustment Imperatives and Efficiency. Collection of plenary reports of the St. Petersburg International Economic Congress “Foresight “Russia”: Technological, Economic and Human Prospects”. *Ekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii – Economic Revival of Russia*, no. 2 (60), pp. 24–28 (In Russ.).
- Porfiriev B.N. (2019). The Low-Carbon Development Paradigm and Climate Change Risk Reduction Strategy for the Economy. *Problemy prognozirovaniya – Studies on Russian Economic Development*, vol. 30, no. 2, pp. 111–118. Available at: <https://doi.org/10.1134/S1075700719020163>
- Rusakova Yu.A. (2015). Climate Policy of the Russian Federation and the Problem of Global Climate Change. *Vestnik MGIMO Universiteta – MGIMO Review of International Relations*, no. 1 (40), pp. 66–72 (In Russ.).
- Tetushkin V.A. (2017). Analysis of Trends in Climate Policy as Part of the Economic Security of the Russian Federation: the International Dimension. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika – Regional Economics: Theory and Practice*, vol. 15, iss. 6 (441), pp. 1173–1186 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24891/re.15.6.1173>.
- Vasil'tsov V.S., Yashalova N.N. (2018). Climatic Policy in the Innovation Economy: National and International Aspects. *Ars Administrandi*, vol. 10, no. 1, pp. 38–63 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2018-1-38-63>.
- Vasil'tsov V.S., Yashalova N.N., Yakovleva E.N. (2019). A Model of Organizational-Economic Mechanism for Managing Climate Risks in Conditions of Green Innovation-Oriented Economy. *Vestnik Udmurtskogo universiteta – Bulletin of Udmurt University*, vol. 29, iss. 6, pp. 730–735 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.35634/2412-9593-2019-29-6-730-735>.
- Wirth D.A. (2017). The Paris Agreement as a New Component of the UN Climate Regime. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsii – International Organisations Research Journal*, vol. 12, no. 4, pp. 185–214. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-04-185>.
- Yakovlev I.A., Kabir L.S. (2019). Climate Finance in the Context of Sustainable Development. *Ekonomika. Nalogi. Pravo – Economics, Taxes & Law*, vol. 12, no. 5, pp. 44–51 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2019-12-5-44-51>.

Received 10.07.2020

Accepted for publication 19.08.2020