

## Политика России и стратегии российских компаний в области изменения климата в рамках диалога «Группы восьми» и посткиотских переговоров

Н.В. Чуркина\*

*Мягкие ограничения Киотского протокола для России привели к пассивности политики страны в области изменения климата. Большинство российских компаний сегодня не заинтересованы в активной экологической политике и не знакомы с проблемой изменения климата. В то же время российская экономика является одной из самых высокоуглеродоемких в мире, что может иметь негативные последствия для нее в будущем в результате введения на международном рынке налогов на выбросы углерода и технических стандартов. Кроме того, условия посткиотского соглашения по снижению выбросов парниковых газов, предположительно, будут более жесткими для России. Пассивность российской политики в данной области может стать препятствием для выполнения Россией международных обязательств, в том числе в рамках диалога «Группы восьми». В условиях нынешней международной обстановки, предстоящих посткиотских переговоров и диалога в рамках «Группы восьми» России необходима комплексная стратегия в сфере предотвращения рисков изменения климата.*

### Политика России в рамках действующих международных соглашений в области изменения климата

Российская Федерация оказывает существенное воздействие на процесс глобального изменения климата и может внести значимый вклад в деятельность по его предотвращению. Согласно данным 2005 г., ежегодные выбросы парниковых газов (ПГ) России составляют приблизительно 2,3 млрд тонн CO<sub>2</sub>-экв., т.е. около 7% мировых выбросов. По данному показателю Россия занимает четвертую позицию после США (23%), ЕС (17%) и Китая (14%) и опережает такие страны, как Япония (5%), Канада (3%), Индия (4%) и Бразилия (2%).

В ноябре 2004 г. Российская Федерация ратифицировала Киотский протокол, приняв на себя обязательства по количественному

ограничению выбросов ПГ в 2008–2012 гг. на уровне 1990 г. Текущие выбросы России приблизительно на 30% ниже уровня 1990 г., что объясняется макроэкономическим кризисом начала 1990-х гг., вызвавшим падение производства в стране и последующее значительное сокращение выбросов ПГ. Согласно прогнозам, несмотря на продолжающийся в будущем рост ПГ в России, страна не превысит установленные для нее в соответствии с Киотским протоколом ограничения и до 2020 г. Таким образом, требования Киотского протокола являются мягкими для России и не требуют значительных усилий по их выполнению.

Мягкие ограничения Киотского протокола предоставляют России конкурентные преимущества по сравнению с развитыми странами, позволяя увеличивать выбросы ПГ. Вместе с тем отсутствие необходимости снижать выбросы ПГ в среднесрочной перспективе приводит к пассивности российской политики в данной области. В то время как в большинстве развитых стран сегодня существуют стратегии в области предотвращения изменения климата, в 2007 г. такая стратегия была разработана в Китае, в России нет четкой программы действий по управлению выбросами ПГ. Отсутствие такой программы действий может иметь ряд негативных последствий для российской экономики в силу ряда причин.

### Возможные ограничения для российской экономики в рамках диалога «Группы восьми» по вопросам изменения климата и посткиотских переговоров

#### **Усугубление проблемы высокой углеродоемкости российской экономики может привести к ограничению российского экспорта**

Несмотря на возможность увеличения Россией выбросов ПГ до 2012 г., необходимо принять во внимание следующий факт: по показателю удельных выбросов ПГ на единицу ВВП Россия сегодня занимает одно из первых

\* Материал подготовлен аспиранткой факультета прикладной политологии ГУ ВШЭ, аналитиком Института комплексных стратегических исследований Натальей Чуркиной.

мест в мире – углеродоемкость российской экономики в 2,4 раза выше, чем у США, и в 3 раза выше, чем у Китая и ЕС. Высокая углеродоемкость российской экономики обусловлена рядом факторов, среди которых высокий спрос на тепловую энергию вследствие холодных климатических условий, преобладание энергоемких отраслей в структуре экономики и ее низкая энергоэффективность.

Высокоуглеродоемкие российские товары могут столкнуться с ограничениями при выходе на мировые рынки. Так, страны ЕС, проводя наиболее жесткую политику по ограничению выбросов ПГ, рассматривают возможность защиты своей продукции от конкуренции с более «грязной» продукцией с помощью заградительных барьеров в торговле и специальных торговых органов<sup>1</sup>. В то же время на саммите стран «Группы восьми» в 2007 г. было принято решение об устранении тарифных и нетарифных барьеров для экологически чистых, в том числе «климатически безопасных», товаров и услуг в рамках ВТО<sup>2</sup>. Таким образом, высокие показатели выбросов ПГ на единицу ВВП при отсутствии активных действий в данной области могут иметь негативные последствия для экономического развития России уже в краткосрочной перспективе.

Более жесткие ограничения посткиотского соглашения в отсутствие предупреждающей политики по сокращению выбросов ПГ могут привести к увеличению затрат для государства и бизнеса в будущем

В настоящее время существует значительная неопределенность в отношении условий международных соглашений по ограничению выбросов после 2012 г. Новым ориентиром для переговоров о международном соглашении по выбросам парниковых газов после 2012 г. является заявленная в Четвертом докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) цель о снижении выбросов к 2050 г. на 50% по сравнению с уровнем 1990 г. Для достижения данной цели России придется сократить текущие выбросы на 25%. Наиболее жесткие ограничения по ограничению выбросов на 25–40% уже к 2020 г. по сравнению с 1990 г. предлагаются странами ЕС. Данные ограничения будут превышены Россией уже в 2008 г.

Количественные ограничения посткиотского соглашения, предположительно, будут

дифференцированы по странам. Россия, будучи страной с переходной экономикой, может получить требование о значительном сокращении выбросов парниковых газов в более отдаленной перспективе, чем развитые страны, однако в целом условия соглашения о сокращении ПГ после 2013 г., по прогнозам, будут более жесткими для России. Кроме того, усиление отставания России по целевым показателям сокращения выбросов ПГ от развитых стран в будущем приведет к более высоким затратам на ускоренную догоняющую политику. Так, согласно данным Всемирного банка, включение экологических факторов на стадии разработки проекта обходится в 3–4 раза дешевле, чем установка затем очистных сооружений, а затраты по устранению негативных воздействий на окружающую среду в 30–35 раз выше затрат на разработку и установку экологически чистых технологий.

Угрозой экономическому развитию России могут стать и предлагаемые альтернативные уровню 1990 г. ограничения на выбросы ПГ в рамках посткиотского соглашения. Так, в ограничениях на текущем уровне заинтересованы прежде всего Канада, США и Япония, где выбросы ПГ с 1990 г. по 2005 г. выросли на 25%, 19% и 7% соответственно. Вместе с тем для России в условиях прогнозируемого до 2020 г. роста выброса ПГ данное предложение будет носить нежелательный характер.

Неблагоприятным вариантом для России будут также ограничения по удельным показателям выбросов ПГ и потребления энергии ввиду высокой углеродоемкости и энергоемкости российской экономики. Например, Япония предлагает определять нормы снижения выбросов после 2012 г. на основе стандартов энергетической эффективности для каждого из секторов экономики<sup>3</sup>. Однако даже при текущем инновационном прогнозе повышения энергоэффективности экономики Россия к 2020 г. по удельным показателям потребления энергии не догонит не только развитые страны, но и, например, Китай.

**Отсутствие четких приоритетов в области государственной политики по сокращению выбросов ПГ станет препятствием при выходе России на мировой углеродный рынок**

Обладая наибольшими квотами на выбросы ПГ в рамках Киотского протокола, Россия может стать крупнейшим поставщиком квот на

<sup>1</sup> Jouyet J.-P. France's Minister for European Affairs "France and Britain ready to lay out eco-friendly tax cuts" // Herald Tribune. 1 November 2007.

<sup>2</sup> Growth and Responsibility in the World Economy, G8 Summit Declaration, 7 June 2007.

<sup>3</sup> Из заявления Масахико Комуры – министра иностранных дел Японии.

мировом углеродном рынке, прежде всего для стран ЕС, Канады и Японии. Потенциальное предложение квот на выбросы на мировом углеродном рынке в 2,5 раза выше спроса на них, однако без участия России предложение будет ниже спроса в 1,2 раза. Если США ратифицируют Киотский протокол, то предложение квот будет в 2 раза ниже спроса. Вместе с тем Россия в настоящее время в мировом углеродном рынке практически не участвует – доля российского бизнеса в нем составляет менее 0,1%.

В рамках Киотского протокола Россия может продать часть имеющегося излишка квот на выбросы ПГ через так называемую Схему зеленых инвестиций, согласно которой все полученные от продажи средства должны быть направлены на реализацию проектов по снижению выбросов ПГ. Однако отсутствие четкой государственной политики в области сокращения выбросов ПГ не позволит России определить приоритетные направления расходования средств, полученных от продажи квот.

Потенциал другого доступного России в рамках Киотского протокола механизма – торговли проектами совместного осуществления (ПСО)<sup>4</sup> – используется не в полной мере ввиду отсутствия комплексной программы по управлению выбросами ПГ. Так, согласно Приказу Минэкономразвития России № 422 от 30 ноября 2007 г. «Об утверждении лимитов величины сокращения выбросов парниковых газов», объем возможных сокращений выбросов ПГ в рамках ПСО на период 2008–2012 гг. в России установлен в размере 300 млн тонн CO<sub>2</sub>-экв. При прогнозируемых российских выбросах в соответствующий период в объеме около 12 млрд тонн CO<sub>2</sub>-экв. очевидно, что ПСО не внесут существенный вклад в сокращение выбросов ПГ в России. Кроме того, предполагаемый объем российских сокращений выбросов ПГ с помощью ПСО значительно меньше показателей других стран. Например, Китай только в 2007 г. сократил 356 млн тонн CO<sub>2</sub>-экв. с помощью проектов в рамках Киотского протокола, а Украина в 2008–2012 гг. планирует такие сокращения на уровне 1,2 млрд тонн.

Необходимо также отметить, что отсутствие приоритетов в области сокращения выбросов ПГ приводит к тому, что реализуемые в России ПСО не направлены на устранение основных причин высокой углеродоемкости эко-

номики, прежде всего ее низкой энергоэффективности. Так, если в мире значительная часть ПСО направлена на развитие возобновляемой энергетики и повышение энергоэффективности, то в России большая часть ПСО реализуется в области ликвидации утечек ПГ, прежде всего метана.

В целом можно выделить следующие общие негативные последствия отсутствия стратегии в области предотвращения рисков изменения климата:

1. Для государства: технологическое отставание, угроза более жестких ограничений после 2012 г., ограничения на экспорт.
2. Для бизнеса: затруднения при выходе на международные рынки, неконкурентоспособность продукции.
3. Для общества: отрицательные последствия запоздалой политики и экономических санкций зарубежных стран.

## Действия российского бизнеса в условиях международной политики по предотвращению изменения климата

Активную позицию в России в области предотвращения рисков глобального потепления начинает занимать бизнес. Наиболее крупные российские компании, работающие на международных рынках, проводят более активную экологическую политику, чем от них требуют государственные стандарты и нормы. В условиях глобализации и жесткой международной конкуренции, а также введения высоких экологических стандартов, российские компании начали брать на себя экологическую ответственность за свою деятельность, являющуюся фактором конкурентоспособности экспортируемой ими продукции. Именно такие компании заинтересованы не только в соблюдении экологических стандартов и норм, установленных государством, но и в участии в добровольных экологических инициативах.

Примером подобной компании может быть Архангельский ЦБК, который первым из российских предприятий добровольно взял на себя обязательство ограничить выбросы парниковых газов на уровне 2,6 млн тонн CO<sub>2</sub>-экв. в год, что на 12% ниже уровня выбросов пред-

<sup>4</sup> Проект совместного осуществления (ПСО) – инвестиционный проект, осуществляемый в соответствии со ст. 6 Киотского протокола и направленный на сокращение выбросов парниковых газов из источников и (или) увеличение их абсорбции поглотителями, при этом высвобожденные дополнительные сокращения выбросов передаются иностранному инвестору.

приятия в 1990 г. Другим примером является компания «Русский алюминий», взявшая на себя добровольное обязательство по сокращению прямых выбросов парниковых газов на 50% к 2015 г. Для выполнения данной задачи компанией разработана и принята соответствующая стратегия.

Однако в целом в рамках текущей государственной экологической политики в России компании не заинтересованы в реализации активных мер по охране окружающей среды и проведении предупреждающей экологической политики. Они предпочитают, в лучшем случае, соблюдать установленные экологические стандарты и нормы, в противном случае – платить штрафы при обнаружении нарушений. При этом несовершенство нормативной базы в области экологии и системы контроля за экологическими показателями деятельности предприятия не позволяет в полной мере отследить выполнение установленных ограничений.

У российских предприятий сегодня нет стимулов для перехода к новой идеологии управления негативным воздействием на окружающую среду, предусматривающей не только сокращение вредных выбросов, но и снижение потребления ресурсов за счет повышения эффективности их использования. Кроме того, экологические программы большинства российских промышленных компаний не учитывают современные мировые тенденции в области охраны окружающей среды. Несмотря на участие России в международных соглашениях по защите окружающей среды, в том числе в Киотском протоколе, большинство российских компаний в настоящее время не знакомы с международными экологическими стандарта-

ми, в частности, в области выбросов парниковых газов, и не включают их в свои стратегии.

## Направления совершенствования российской политики в области предотвращения изменения климата

Принимая во внимание перечисленные выше потенциальные ограничения для российской экономики, являющиеся результатом пассивной политики в области управления выбросами ПГ, можно сделать вывод о том, что России уже в ближайшей перспективе необходима разработка соответствующей государственной программы в данной области. При этом ключевое значение должно иметь взаимодействие с бизнесом, как при разработке, так и в процессе последующей реализации такой программы. Наличие четкой программы в области управления выбросами ПГ задаст приоритетные направления деятельности и позволит определить единый вектор усилий власти и бизнеса в данной сфере.

Основными направлениями российской политики в области управления выбросами ПГ должны стать:

1. Увеличение эффективности использования механизмов гибкости Киотского протокола.
2. Повышение энергоэффективности экономики.
3. Развитие ядерной и возобновляемой энергетики.
4. Формирование «климатически ответственного» поведения бизнеса.