

45 / 2023



Российский совет
по международным
делам

Эволюция подходов к эколого-климатической проблематике во внешнеполитических доктринах Российской Федерации

Илья Мильгизин

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

Автор:

И.Е. Мильгизин

Редакторская группа:

Е.О. Карпинская (ответственный редактор), **К.К. Суховерхов**,

канд. ист. наук **С.М. Гаврилова** (выпускающий редактор)

Российский совет по международным делам (РСМД) — один из ведущих аналитических центров страны, ориентированных на проведение исследований в области международных отношений, выработку практических рекомендаций по вопросам внешней политики и международных отношений в интересах российских органов государственной власти, бизнеса и некоммерческих организаций. Совет создан решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 2 февраля 2010 года.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повышения эффективности внешней политики России. В проведении исследований Совет опирается на широкую сеть российских и зарубежных экспертов, в которую входит порядка 1000 ведущих специалистов по международной политике и мировой экономике, а также по отдельным странам и регионам.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг. Генеральный директор Совета — Иван Тимофеев. Научным руководителем Совета является Андрей Картунов.

УЧРЕДИТЕЛИ



Министерство иностранных дел Российской Федерации



Министерство образования и науки Российской Федерации



Российская академия наук



Российский союз промышленников и предпринимателей



Информационное агентство «Интерфакс»

Высказанные в аналитической записке мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст аналитической записки опубликован на интернет-портале НП РСМД.

Источник фото на обложке: РИА Новости / Алексей Даничев

Эволюция подходов к эколого-климатической проблематике во внешнеполитических доктринах Российской Федерации

Введение

Изменение климата и сохранение окружающей среды постепенно занимает все более важную роль в международных отношениях и мировой экономике. Подтверждением этого может служить тот факт, что за последние годы большинство стран мира выразили свою приверженность Парижскому соглашению по климату, разработанному на основе Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. (далее – РКИК ООН)¹. 60 экономик, включая Российскую Федерацию, также представили национальные долгосрочные низкоуглеродные стратегии социально-экономического развития, которые посвящены комплексному обзору мер по сокращению выбросов парниковых газов, адаптации к меняющимся погодным условиям и вкладу в построение нового, основанного на «зеленых» технологиях промышленного уклада².

Провозглашаемый в статье 4 Парижского соглашения ориентир на достижение баланса между выбросами и поглощением парниковых газов, т.н. углеродной нейтральности, во второй половине XXI века естественным образом должен изменить мировую экономику и, в первую очередь, энергетику. Так, Климатический пакт Глазго (решение 1/CP.26) содержит призыв к странам ускорить переход к низкоуглеродным энергетическим систе-

мам, поэтапно сворачивать использование угля без улавливания выбросов и плавно отказываться от неэффективной системы субсидирования ископаемых видов топлива, а также уделить внимание сокращению выбросов метана (и здесь энергетический сектор является одним из важнейших эмитентов). В последующем итоговое решение 27-й сессии Конференции Сторон РКИК ООН в Шарм-эш-Шейхе (2022 г.) не повторяет этот набор мер и предлагает формулировку с большим охватом о «настоятельной необходимости в немедленном, глубоком, быстром и устойчивом сокращении глобальных выбросов парниковых газов <...>, в том числе посредством увеличения доли энергии с низким уровнем выбросов парниковых газов и возобновляемых источников»³. В дополнение к этому принимаемые на национальном уровне меры по декарбонизации влияют на международную и региональную торговую конъюнктуру. Так, разрабатываемый Европейским союзом пограничный углеродный корректирующий механизм должен стать своеобразным «углеродным налогом» на ввозимую на территорию объединения продукцию, вызывая вопросы о совместимости с правом Всемирной торговой организации⁴. Американский Закон о снижении инфляции от 2022 г., во многом использующийся для субсидирования местной

ОБ АВТОРЕ:

Мильгизин Илья Евгеньевич, аспирант Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, советник аппарата специального представителя Президента РФ по вопросам климата, советника Президента РФ.

¹ По состоянию на май 2023 г. подписантами РКИК ООН выступило 199 стороны (198 государств и ЕС), см.: Status of Ratification of the Convention // United Nations Climate Change. URL: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention>; по состоянию на май 2023 г. подписантами Парижского соглашения выступило 195 сторон, см.: Paris Agreement - Status of Ratification // United Nations Climate Change. URL: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>

² По данным реестра стратегий Секретариата РКИК ООН. Long-term strategies portal // UNFCCC. URL: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>

³ Решение «1/CP.27 Sharm el-Sheikh Implementation Plan», Report of the Conference of the Parties on its twenty-seventh session, held in Sharm el-Sheikh from 6 to 20 November 2022. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-seventh session // UNFCCC. URL: <https://unfccc.int/documents/626561>

⁴ Эксперты и представители бизнеса обсудили перспективы сотрудничества России и ЕС в области экологии // Российский совет по международным делам. URL: <https://russiancouncil.ru/news/eksperty-i-predstaviteli-biznesa-obsudili-perspektivy-sotrudnichestva-rossii-i-es-v-oblasti-ekologii/>; Механизм трансграничного углеродного регулирования в вопросах и ответах // European Union External Service URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/механизм-трансграничного-углеродного-регулирования-в-вопросах-и-ответах_ru

«зеленой» промышленности, даже породил трения с европейскими столицами касательно ведения недобросовестной конкуренции⁵.

Иными словами, при всей значимости для человечества стремление сохранить климат Земли может использоваться в качестве предлога для введения протекционистских мер, но также и сами действия по снижению негативного влияния на атмосферу способны вызвать структурные шоки в мировой экономике. Декарбонизация рассматривается в качестве основы для содействия росту благосостояния, но, как и любая торгово-экономическая политика, обречена на возникновение споров между экономическими агентами.

Наряду со сложностями в экономической сфере существуют и обширные политические трения вокруг проблемы изменения климата, возникают вопросы и к формированию справедливых и принятых всеми правил глобального климатического управления. Хотя сессии Конференции Сторон РКИК ООН и

остаются главным климатическим форумом, можно наблюдать многочисленные попытки создания альтернативных переговорных площадок с ограниченным составом и непрозрачными принципами принятия решений. Параллельно с этим многие традиционные международные структуры (например, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, непрофильные институты системы ООН) также начинают включать в повестку дня обсуждение климатических вопросов через призму собственных мандатов⁶. Особенно примечательно выглядят попытки связать изменение климата и безопасность в Совете Безопасности ООН, что может привести к непредсказуемым последствиям. Необходимо отметить, что Россия противодействует таким попыткам и настаивает на рассмотрении РКИК ООН в качестве основного переговорного процесса по климату⁷. Таким образом, новые вызовы в виде изменения климата и роста антропогенной нагрузки на окружающую среду становятся важным фактором в международных отношениях.

Климат и экология во внешней политике России — от осмысления к действиям

Российская Федерация, будучи пятым по размеру эмитентом парниковых газов в мире⁸, занимает особое положение в глобальной природоохранной повестке. Во многом от ее усилий по снижению антропогенного воздействия на окружающую среду и увеличению поглощающей способности экосистем зависит эффективность глобальных усилий по предотвращению изменения климата. Будучи ведущей энергетической державой и важным экспортером энергоносителей, страна также оказывает влияние на мировые энергетические рынки. При этом Россия может столкнуться со значительными рисками в связи с общемировым трендом на отказ от ископаемого топлива и переконфигурацией миро-

вой экономики. Ключевым фактором в этой связи становится нахождение баланса между амбициозной климатической политикой с форсированием низкоуглеродного перехода и прагматичным подходом к климатической проблематике. Иными словами — каким образом можно занять достойное место в новом мировом разделении труда и технологическом укладе и обеспечить плавную адаптацию экономики.

Ответ на международную составляющую этого вопроса призвана дать Концепция внешней политики Российской Федерации (далее — Концепция), принятая Указом Президента Российской Федерации № 229 от 31 марта 2023 г.⁹

⁵ EU-US climate and energy relations in light of the Inflation Reduction Act // European Parliament.

URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739300/EPRS_BRI\(2023\)739300_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739300/EPRS_BRI(2023)739300_EN.pdf); Explainer: Why the U.S. Inflation Reduction Act has rattled Europe // Reuters.

URL: <https://www.euractiv.com/section/competition/opinion/eu-response-to-inflation-reduction-act-must-not-damage-competitive-markets/>

⁶ Differences Emerge over Appropriate Forum for Discussing Climate Change, as Delegates Hold Debate on Links between Global Crisis, Security // United Nations. URL: <https://press.un.org/en/2021/sc14644.doc.htm>

⁷ Gladstone R. 'Russia blocks UN move to treat climate as security threat' // New York Times. 13.12.2021.

URL: <https://www.nytimes.com/2021/12/13/world/americas/un-climate-change-russia.html>

⁸ Четвертое место при учете только страновых выбросов и пятое место при сложении выбросов стран-членов ЕС, который входит в РКИК ООН в качестве самостоятельной Стороны; Total greenhouse gas emissions // World Bank Data.

URL: https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE?most_recent_value_desc=true

⁹ Указ об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации // Официальный интернет-портал Президента России. 31.03.2023.

URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70811#>

Документ наметил основные векторы взаимодействия с внешним миром, определил цели и задачи в тематической и региональной плоскостях. Необходимость рассмотрения этого документа заключается в том, что сотрудничество в области охраны окружающей среды несомненно является важной частью внешней политики любого государства в современном мире. К настоящему времени сложилось определенное международное разделение труда с различающимися целями развивающихся и развитых государств, образовались многочисленные переговорные блоки. Поэтому четкое закрепление приоритетов государства во внешнеполитической стратегии является важнейшим сигналом, «считка» которого позволит определить потенциальных союзников и направление развития внешней политики.

Эколого-климатическая проблематика была отражена еще в Концепции 2000 г., в которой говорилось о заинтересованности России в расширении международного сотрудничества в части экологической безопасности. Этот достаточно широкий термин в целом отражал дух времени — эпоху становления глобального климатического управления. На тот момент уже были приняты Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Киотский протокол к ней и большое количество многосторонних экологических соглашений. Однако обсуждения носили преимущественно технический и экспертный характер.

В региональной части Концепции 2000 г. отмечался потенциал в реализации совместных со странами СНГ программ рационального использования природных ресурсов, в том числе в Каспийском море. Сокращение роста антропогенного воздействия на окружающую среду в тот период еще не просматривалось в качестве основы для повсеместной модернизации национальных и мировой экономик. Взаимодействие велось прежде всего по природоресурсному направлению — совместно развитию полезных ископаемых и разделению их бассейнов. Сохранение климата и окружающей среды как «блага в себе» в Концепции 2000 г. не просматривалось.

В 2004 г. Москва приняла решение по вступлению в Киотский протокол и тем самым «спасла» его от провала (для его вступления в силу требовалось участие как минимум 55 государств, на которые приходится минимум 55% совокупных выбросов парниковых газов — без России невозможно было обеспечить реализацию второго условия)¹⁰. Ряд экспертов в тот момент отмечал, что за это решение Россия получила возможность ускоренного вступления во Всемирную торговую организацию¹¹.

Все это не могло не найти своего отражения в Концепции 2008 г., которая отразила прогресс в глобальном экологическом управлении и отметила возросшую роль России в выработке его основ. Изменение климата там названо в числе новых вызовов, а высокую значимость природоохранной темы продемонстрировало появление раздела о международном экономическом и экологическом сотрудничестве. Связка этих двух составляющих определила новый вектор российского участия в выработке правил глобального экологического сотрудничества — модернизация экономики должна осуществляться в том числе путем сокращения воздействия на окружающую среду. Внутророссийские дебаты о степени вовлечения России в эти процессы определили приоритеты в Концепции 2008 г.: необходимо продолжить научные исследования и расширять сотрудничество с другими странами. Тезису о проведении исследований вторила переговорная позиция России на международных форумах — повышению т.н. климатической амбициозности должны предшествовать точные данные¹². В таком же ключе определена экологическая проблематика и в Концепции 2013 г.

Концепция внешней политики от 2016 г. разительно отличается от предшествующих. Происходит все большая секьюритизация рисков, связанных с глобальным энергопереходом и декарбонизацией. В связи с развитием возобновляемых источников энергии и повсеместным подсчетом углеродного следа отмечается рост спроса как на углеводороды, так и на альтернативные источники энергии. Россия,

¹⁰ Russian vote saves Kyoto protocol // The Guardian. 23.10.2004.
URL: <https://www.theguardian.com/world/2004/oct/23/society.russia>

¹¹ Киотский протокол не решит проблему глобального потепления, зато Россия вступит в ВТО // НИУ ВШЭ.
URL: <https://www.hse.ru/news/1163603/1101110.html>

¹² Выступление на открытии Всемирной конференции по изменению климата // Официальный интернет-портал Президента России. 29.10.03.
URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22132>

будучи энергетической сверхдержавой и значимым экспортером ископаемого топлива, совершенно естественно оказывается в зоне риска. Особенно это проявляется с учетом активизировавшегося в тот момент «зеленого» перехода в Европейском союзе.

В целом, роль России в обеспечении глобальной энергетической безопасности важна и применительно к изменению климата. Москва последовательно формирует образ ответственного поставщика энергоресурсов на мировой рынок, что находит свое отражение в разных редакциях Концепции внешней политики. Этот же подход используется на переговорах по линии РКИК ООН — Россия предлагает комплексно подходить к перестройке мировой энергосистемы, принимая во внимание последствия резкого перехода на возобновляемые источники энергии и риски для энергетической безопасности¹³. Именно поэтому в Концепции 2016 г. упоминается ужесточение необоснованных ограничений и введение других дискриминационных мер в энергетической сфере. В таком контексте Россия как бы заявляет, что отказ от углеводородов и, в отдельных случаях, от атомной энергетики должен приниматься каждым государством самостоятельно, исходя из национальных особенностей, и не приводить к возникновению запретов для других государств. Это особенно актуально на площадке РКИК ООН и итоговых решениях сессий Конференции Сторон, на которых отдельные страны планомерно пытаются сподвигнуть весь мир к отказу от углеродоемких источников энергии. В этой связи совершенно обоснована взвешенная позиция Российской Федерации с предложением «мирного сосуществования» разных подходов к обеспечению энергетической безопасности. В таком формате заинтересованные страны могут активизировать собственную «зеленую» повестку, а другие — увязать ее с приоритетами социально-экономического развития.

При этом отдельно в Концепции упоминаются прецеденты использования отдельными

странами климатической политики в качестве основания для дискриминации и введения ограничений. Примечательно, что западные страны, наоборот, в своих доктринальных документах видят в сокращении углеродоемкости экономик повышение собственной конкурентоспособности. Такая разница во взглядах на изменение климата — вызов для всего климатического процесса, и в Концепции 2016 г. сформулирован новый подход к тому, каким образом можно предотвратить, или хотя бы замедлить, рост глобальной средней приземной температуры воздуха. В ней предлагается обратить внимание на «важность сохранения и повышения экологического потенциала лесов» — на вторую составляющую углеродной нейтральности. Иными словами, в большей степени сосредоточиться на поглощении углекислого газа из атмосферы при помощи дешевых природоподобных технологий (лесов и других экосистем), нежели на дорогостоящем переходе на технологии, выгодно отличающиеся от существующих лишь углеродоемкостью. Такой подход заметно отличается от подходов большинства стран, что ставит Россию в уникальное положение — она сама вырабатывает правила в этой сфере в соответствии с национальными интересами. Примечательно, что Правительство Российской Федерации в 2019 г. использовало «лесную» оговорку при принятии Парижского соглашения¹⁴, а правила реализации рыночных механизмов статьи 6 Парижского соглашения после длительного обсуждения все же стали учитывать лесоклиматические проекты¹⁵.

Упоминание Парижского соглашения в качестве «надежной основы международного регулирования в сфере климатической политики на долгосрочную перспективу» отражает неприятие Россией неформальных *ad hoc* объединений узкого числа государств, а также непрофильных переговорных площадок. Первые (Форум ведущих экономик по энергетике и климату, Глобальное обязательство по метану) являются неинклюзивными площадками с ограниченной географической представленностью и претендуют на

¹³ Заявление спецпредставителя Президента России по вопросам климата // Официальный интернет-портал Президента России. 27.11.15.
URL: <http://kremlin.ru/events/administration/50794>

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 21.09.2019 № 1228 «О принятии Парижского соглашения» // Официальный интернет-портал Правительства России. 21.09.2019.
URL: <http://static.government.ru/media/files/I0U50FqDc05omQ1VgnC8rfl6PbY69AvA.pdf>

¹⁵ The Paris Agreement's New Article 6 Rules // International Institute for Sustainable Development.
URL: <https://www.iisd.org/articles/paris-agreement-article-6-rules>

выработку обязательных для других правил глобального климатического управления. Вторые (ОЭСР, Совет Безопасности ООН и др.)

пытаются создать нексусы, или связи, между подмандатными темами и климатической проблематикой.

Новая климатическая политика России для нового времени

Концепция 2023 г. кардинально отличается от предыдущих документов, прежде всего своей детализированностью в части сохранения окружающей среды и противодействия изменению климата. Охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменению климата названы в числе национальных интересов Российской Федерации. Это отражает активную политику России по данному вопросу с целью продвижения собственного взгляда на формирование принципов и подходов глобального экологического управления. Концепция 2023 г. существенно дополняет ранее указанные приоритеты в этой области и дает более ясное понимание системы координат государства в данной сфере.

Целями внешней политики в этой области названы сохранение благоприятной окружающей среды, улучшение ее качества, рациональная адаптация к изменению климата в интересах современного и будущих поколений. Межпоколенческая справедливость берет свое начало из концепции устойчивого развития, которая имеет большое значение для российской внешнеполитической позиции на многосторонних площадках. Ее суть заключается в комплексном рассмотрении вопросов экономического роста, социальной справедливости и экологического благополучия. С учетом этой концепции на призывы к России нарастить климатическую амбициозность и установить более агрессивные цели по сокращению выбросов парниковых газов справедливо можно ответить необходимостью соблюдения баланса между всеми Целями устойчивого развития ООН — наращивание инвестиций в низкоуглеродные технологии могут привести к недоинвестированию других социально важных секторов.

Основа политики РФ по предотвращению изменения климата — поглощение углекислого газа лесами и другими экосистемами. Этот подход нашел свое подтверждение и в Концепции 2023 г. Однако отдельного внимания

заслуживает ранее не встречавшаяся формулировка «рациональной адаптации к изменениям климата». Как известно, климатические меры можно разделить на две основные категории — (1) митигация, или предотвращение изменения климата путем сокращения выбросов или увеличения поглощения парниковых газов, и (2) адаптация к неблагоприятным последствиям, избежать которых уже не удастся. Россия, провозглашая своей целью рациональную адаптацию, планирует быть климатически амбициозной лишь в той мере, в какой это соответствует национальным интересам. С учетом прогнозируемых отдельными экспертами выгод, таких как расширение сельскохозяйственного пояса и навигации по Северному морскому пути, изменение климата в определенной степени может восприниматься в качестве благоприятного для экономики явления. Таким образом, Россия будет подходить к этому вопросу ответственно и в соответствии с точными научными данными. Этому подходу соответствует положение Концепции 2023 г. об «уделении приоритетного внимания содействию научно обоснованных неполитизированных международных усилий по ограничению негативного воздействия на окружающую среду (включая сокращение выбросов парниковых газов), сохранению и повышению поглощающей способности экосистем».

В Концепции 2023 г. придается большое значение расширению сотрудничества с заинтересованными государствами, в том числе в интересах противодействия политизации природоохранной повестки. В настоящее время благовидный предлог сохранения окружающей среды используется в качестве основания для вмешательства во внутренние дела государства и изменения национальной экономики под нужды третьих стран. Климат и экология становятся тем, чем еще недавно была правочеловеческая проблематика в понимании западных стран — инструментом для недобросовестной конкуренции. К примеру, США ввели ограничения по импорту оборудования для солнечных электростан-

ций из некоторых провинций Китая под предлогом нарушения прав человека¹⁶. Однако такие ограничения соответствуют курсу Вашингтона по сокращению доли КНР в мировом «зеленом» рынке и развитию собственных технологий.

В этой связи Россия намерена выстраивать конструктивные партнерские отношения со странами, обладающими схожими взглядами на климатические вопросы. В частности, важны подходы к повышению климатической амбициозности, степени «смещения» природоохранной повестки и ориентиров национального социально-экономического развития, определению на национальном уровне объемов добычи полезных ископаемых. С учетом растущего из-за «озеленения» экономики спроса на редкоземельные металлы возникает острая проблема добычи и транспортировки природных ресурсов в основные производящие страны. Уже сейчас Европейский союз подписал соглашения с Казахстаном¹⁷ и Намибией¹⁸, а также утвердил стра-

тегию импорта в ЕС этих ресурсов, указывая в качестве потенциальных конкурентов как Китай, так и США, Японию и Южную Корею¹⁹. Россия, обладающая огромными природными богатствами, вполне способна обеспечить свой ресурсный суверенитет при переходе на «зеленые» рельсы.

Вопрос самостоятельного определения государствами своей природоресурсной политики всегда был краеугольным в международном экологическом сотрудничестве. Россия, унаследовавшая антиколониальную позицию СССР, поддерживает право каждого государства выбирать свой путь развития, в том числе по отношению к экологии. Это нашло свое отражение и в поддержке риторики РКИК ООН, а также подхода «снизу-вверх» для Парижского соглашения. Часть государств рассматривала механизмы распределения квот Киотского протокола как элемент наднационального давления, что не было поддержано Россией после участия в первом этапе этого соглашения.

Российские приоритеты в глобальном климатическом управлении

Особое внимание необходимо уделить пункту 4 статьи 41 Концепции внешней политики 2023 г. о «выработке единых для всех, понятных и справедливых глобальных правил природоохранного и климатического регулирования». Москва традиционно выступает за привлечение широкого круга государств, в том числе развивающихся и наименее развитых, к выработке норм на консенсусной основе.

Категории «понятности» и «справедливости» относятся прежде всего к температурной цели Парижского соглашения и срокам достижения углеродной нейтральности. Первая заключается в ограничении роста

температуры 2°C и приложении усилий для ограничения роста температуры 1,5°C. Доклады МГЭИК наглядно свидетельствуют о значительной разнице между мерами (и их стоимостью), необходимыми для достижения 2 и 1,5° не в пользу последней²⁰. Несмотря на то, что ограничение роста температуры 1,5°C позволит значительно снизить неблагоприятные последствия изменения климата, сам процесс ограничения деловой активности может вызвать деформацию мировой экономики и безопасность энергетических систем. Несмотря на это общественность и правительства многих стран, как развитых, так и развивающихся, настаивает именно на полтораградусной ориентации.

¹⁶ U.S. Bans Imports of Some Chinese Solar Materials Tied to Forced Labor // New York Times. 24.06.2021. URL: <https://www.nytimes.com/2021/06/24/business/economy/china-forced-labor-solar.html>

¹⁷ COP27: European Union concludes a strategic partnership with Kazakhstan on raw materials, batteries and renewable hydrogen // European Commission. 07.11.2022. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6585

¹⁸ Memorandum of Understanding on a Partnership on sustainable raw materials value chains and renewable Hydrogen between the European Union represented by the European Commission and the Republic of Namibia // European Union. URL: <https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2022-11/MoU-Namibia-batteries-hydrogen.pdf>

¹⁹ Critical Raw Materials Act: securing the new gas & oil at the heart of our economy | Blog of Commissioner Thierry Breton // European Commission. 14.09.23. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_5523

²⁰ IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.J. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA. Pp. 3-24. doi:10.1017/9781009157940.001

Новый нарратив, также напрямую связанный с целью в 1,5°C, заключается в появлении нигде не определенной «среднесрочной» цели по сокращению выбросов парниковых газов на 43% в критическое десятилетие до 2030 г.²¹ Эта цифра взята из того же доклада МГЭИК и позиционируется в качестве жизненно необходимой для удержания роста температуры в пределах 1,5°C, однако не зафиксирована в Парижском соглашении и РКИК ООН. Подчеркнем, что для такого значительного сокращения (практически вдвое) необходимы масштабные инвестиции и консолидация усилий всех стран.

Другие различия в трактовке Парижского соглашения заключаются в сроках достижения углеродной нейтральности. Статья 4 гласит, что страны стремятся как можно скорее достичь глобального пика выбросов в целях установления баланса между выбросами и поглощениями парниковых газов во второй половине XXI века на основе справедливости и в контексте устойчивого развития и усилий по искоренению нищеты. Иными словами, страны должны достичь общемировой углеродной нейтральности в промежутке между 2050 и 2100 гг., при этом отдельные страны могут и не достигнуть ее. Это буквальное прочтение Парижского соглашения входит в противоречие с призывами для каждой экономики достигнуть углеродной нейтральности до 2050 г. В связи с этим Китай, Россия (заявили о планах достигнуть баланса к 2060 г.)^{22,23} и Индия (к 2070 г.)²⁴ столкнулись с критикой и обвинениями в саботаже климатического процесса. Стоит отметить, что эта риторика используется все в меньшей степени после КС-26 в Глазго (Великобритания), когда многие страны представляли свои низкоуглеродные долгосрочные стратегии.

Продолжаются попытки размыть закрепленное в приложениях к РКИК ООН разделение ответственности, в том числе финансовой. Россия исходит из того, что принятый Конвенцией подход распространяется и на положения Парижского соглашения. Это нашло свое

отражение в Концепции от 2023 г. Соглашение менее детализировано и лишь призывает развитые страны демонстрировать лидерство и оказывать поддержку развивающимся. Предпринимаются попытки ввести новую категорию — ведущих эмитентов (*major emitters*), куда попадали бы Китай, Индия и Россия, сейчас не несущие финансовых обязательств. Таким путем ЕС и США пытаются навязать дополнительные ограничения для этих экономик и заставить агрессивно сокращать выбросы путем закупки технологий и применения западных подходов. В целом, этот нигде не закрепленное нововведение напоминает такой же «порядок, основанный на правилах» (*rules-based order*), который вызывает объективное возмущение России и многих других стран.

Поиск союзников в климатическом походе является важной задачей для российской внешней политики. В новой Концепции отмечается, что приоритетное внимание должно уделяться повышению эффективности международного сотрудничества, намечаются основные его направления: разработка и внедрение передовых технологий для сохранения благоприятной окружающей среды и улучшения ее качества, адаптации государств к изменениям климата (необходимо рассматривать в контексте той же «рациональной адаптации»). После выхода России из основной переговорной коалиции — «Зонтичной группы», у Москвы появляется определенная гибкость при взаимодействии с заинтересованными государствами. В целом, «поворот на Восток» и в сторону развивающихся государств наблюдается и в климатической повестке.

Интересы России совпадают с позицией Китая, который настаивает на полном соответствии всех усилий Парижскому соглашению и РКИК ООН и выступает против попыток навязать дополнительные обязательства. У обеих стран совпадают даты выхода на углеродную нейтральность, а также отдельные элементы национального регулирования в данной области. Так, введению страновой системы

²¹ Climate Plans Remain Insufficient: More Ambitious Action Needed Now // UNFCCC. 26.10.22.

URL: <https://unfccc.int/news/climate-plans-remain-insufficient-more-ambitious-action-needed-now>

²² Мамонова Е. Китай планирует достигнуть углеродной нейтральности к 2060 году // Российская газета. 08.06.21.

URL: <https://rg.ru/2021/06/09/kitaj-planiruet-dostignut-uglerodnoj-nejtralnosti-k-2060-godu.html>

²³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.10.2021 № 3052-р // Официальный интернет-портал Правительства России. 29.10.2021. URL: <http://static.government.ru/media/files/ADKkCzp3fWO32e2yA0BhtlpyzWfHaiUa.pdf>

²⁴ Cabinet approves India's Updated Nationally Determined Contribution to be communicated to the United Nations Framework Convention on Climate Change // Ministry of Environment, Forest and Climate Change. 03.08.22. URL: <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1847813>

квотирования выбросов парниковых газов в Китае предшествовало появление пяти региональных экспериментальных систем²⁵. Аналогичный эксперимент сейчас проводится в Сахалинской области и по его итогам возможно масштабирование на федеральный уровень.

Совпадают также оценки России и стран Персидского залива о дальнейшей судьбе мирового энергоперехода. Эти государства выдвигают на первое место энергетическую безопасность, предлагая выстраивать социально-экономическое развитие регионов на основе надежных, предсказуемых и дешевых источников энергии. Россия солидарна с этими государствами в том, что борьба за снижение углеродоемкости экономики не должна превращаться в полный и иррациональный отказ от ископаемого топлива. В этом ключе возможно использование новейших технологий по улавливанию углерода из атмосферы (положение о разработке благоприятных для окружающей среды технологий и результатов НИОКР также имеется в Концепции).

Заключение

Таким образом, в разных редакциях Концепции внешней политики РФ наблюдается эволюция в части признания вызовов и возможностей в сфере изменений климата и связанных с этим трансформационных процессов в мировой экономике. Подход начального периода (2000–2016 гг.), заключавшийся в научном изучении климатических процессов и вялотекущем стремлении к расширению сотрудничества, в конечном итоге привел к переоценке этой проблематики и выработке самодостаточного и нацеленного на результат плана действий. Российские приоритеты, изложенные в Концепции 2023 г., соответствуют национальным интересам и особенностям российской экономики, а также подсвечивают сильные стороны, такие как обширные экосистемные ресурсы, относительно высокая (для такой экономики) доля низкоуглеродных и безуглеродных источников энергии, развитое национальное регулирование. Они разделяются и рядом других государств, которые играют важную роль в формировании правил глобального экологического управления.

Отдельное внимание в выстраивании внешней и отчасти внутренней природоохранной политики Россия уделяет взаимодействию с государствами — членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Организация региональной экономической интеграции разрабатывает широкий спектр мер климатического и экологического регулирования, выступая в том числе в качестве значимой площадки для обмена опытом и лучшими практиками. Так, была разработана «зеленая» таксономия низкоуглеродных и экологически положительных проектов для привлечения инвестиций, запущен диалог о гармонизации национальных «зеленых» стандартов, создана Рабочая группа высокого уровня по выработке предложений по сближению позиций государств — членов ЕАЭС в рамках климатической повестки. При этом с учетом новизны темы возможные различия в национальном регулировании следует рассматривать не как пробел в координации усилий, а как возможность по нахождению наиболее оптимальных практик, исходя из местных особенностей.

Концепция от 2023 г. очерчивает широкий спектр потенциальных направлений для сотрудничества — от поглощения парниковых газов природными экосистемами до укрепления климатического режима вокруг РКИК ООН и Парижского соглашения. Они представляют собой компромисс между повышением климатической амбициозности, предполагаемыми международными обязательствами, и особенностями национальной экономики (экспорт ископаемого топлива, зависимость отдельных регионов страны от угольной генерации, обширные лесные массивы), но также и являются предпосылкой для формирования самобытной переговорной позиции. Российская внешняя политика в области климата предлагает свой вариант для противодействия изменению климата и адаптации к его неблагоприятным последствиям, а именно упор на поглотительную составляющую углеродной нейтральности и неделимость Целей устойчивого развития ООН. Эти приоритеты борьбы с изменением климата также могут являться основой для

²⁵ Swartz J. China: An Emissions Trading Case Study // IETA. September 2016.
URL: <https://www.ieta.org/resources/2016%20Case%20Studies/China%20Case%20study.pdf>

привлечения солидарных с Россией государств.

Примечательно, что указанные в аналитической записке процессы в виде секьюритизации климатического вопроса, рассмотрение его через политическую и экономическую призму, включение в мандаты международных организаций и вовлечение в рыночные отношения пусть и с меньшей интенсивностью, присуще и другим международным экологическим режимам. К ним можно отнести, например, сохранение биологического разнообразия и водных ресурсов, противодействие опустыниванию и деградации земель — обсуждение этих вопросов прежде носило лишь экспертный характер, однако в последние годы они начали привлекать широкое внимание со стороны политиков. Так, Европейский союз уже начал ограничивать ввоз на свою территорию объектов животного и растительного мира из стран,

не соответствующих стандартам объединения, об инклюзивности которых не идет и речи²⁶. Замедлившийся во Всемирной торговой организации переговорный процесс о снижении тарифных и нетарифных ограничений в отношении экологических товаров и услуг также свидетельствует о наличии противоречий во взглядах на, казалось бы, очевидные вопросы по сохранению природы²⁷.

По аналогии с предыдущими редакциями Концепции внешней политики РФ и с учетом существующих трендов на расширение проблемных зон в международных отношениях можно ожидать дальнейшего повышения значимости экологических и климатических вопросов во внешнеполитическом планировании. Охрана окружающей среды и сохранение планеты вероятно продолжат играть важную роль как с точки зрения сохранения местообитания, так и инструмента повышения экономической конкурентоспособности и мягкой силы.

²⁶ Green Deal: EU agrees law to fight global deforestation and forest degradation driven by EU production and consumption // European Commission. 06.12.22. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7444

²⁷ Environmental Goods Agreement: A New Frontier or an Old Stalemate? // Center for Strategic and International Studies. URL: <https://www.csis.org/analysis/environmental-goods-agreement-new-frontier-or-old-stalemate>

Для заметок

Для заметок

Для заметок



РСМД

Российский совет
по международным
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
welcome@russiancouncil.ru

119049, Москва,
4-й Добрынинский переулок, дом 8

russiancouncil.ru