

Е.Буркова

**ЕВРОПЕЙСКАЯ «ЗЕЛЕНАЯ СДЕЛКА» И КЛИМАТИЧЕСКАЯ
ПОЛИТИКА НОВЫХ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

DOI: 10.20542/2073-4786-2021-4-164-182

Статья принята к печати 24.11.2021.

Сегодня необычные погодные явления и перемены в климате происходят повсеместно. По результатам наблюдений, средние температуры по всему миру за 150 лет выросли приблизительно на 1°C. Если тенденция сохранится, через несколько десятков лет страны, расположенные в низменностях, попадут в зону затопления из-за таяния ледников.

Мировое сообщество отвечает на этот вызов комплексом мер по предотвращению дальнейшего изменения климата. Эксперты заявляют, что это может быть достигнуто за счет сокращения выбросов вредных для экосистем парниковых газов, применения технологий их улавливания и хранения. Новая задача национальных экономик – переход к климатической нейтральности. Она может быть достигнута путем перестройки производства и потребления энергии, снижения использования ископаемых видов топлива, роста потребления возобновляемой энергии. Для выполнения этих задач 197 стран в 2015 г. в Париже подписали Глобальное соглашение,¹ цель которого:

1. Удерживать рост глобальной температуры на планете в пределах 2°C по отношению к показателям доиндустриальной эпохи.

2. В период 2050–2100 гг. снизить выбросы парниковых газов, получаемых в результате промышленной деятельности, до уровня, который экосистема мира может переработать естественным образом. Каждые 5 лет пересматривать вклад каждой страны в снижение выбросов.

¹ Подписание соглашения состоялось 12 декабря 2015 г. на конференции Сторон Рамочной Конвенции по изменению климата ООН (UN Framework Convention on Climate Change, или РКИК) в столице Франции и получило название Парижского. Оно стало продолжением Киотского протокола 1995 г. Летом 2017 г., по решению Д.Трампа, США, крупнейший эмитент парниковых газов, вышли из соглашения (фактически это было сделано 4 ноября 2020 г., т. к. договор можно денонсировать лишь через три года после подписания), затем началась пандемия COVID-19, а 20 января 2021 г. новый президент США Дж.Байден подписал указ о возвращении в протокол [1]. Сомнений в чисто политической реализуемости соглашения на сегодня нет.

3. Развитые страны создают специальный фонд для помощи более бедным государствам в климатической экологической модернизации, в переходе к климатически нейтральной экономике и возобновляемой энергетике. На это международное сообщество обязалось выделять развивающимся странам по 100 млрд долл. в год [2].

Не все положения Парижского соглашения обязательны для исполнения. Национальные стратегии по сокращению выбросов парниковых газов имеют в целом добровольную первооснову. В соответствии с Парижским соглашением, государства планеты устанавливают национально определяемые вклады – цели по сокращению эмиссии парниковых газов, определяемые на добровольной основе.

Масштабы вкладов могут существенно варьироваться, причем отдельные страны в качестве базовых используют разные годы (например, 1990, 2005, 2010), относительно которых рассчитываются показатели сокращения выбросов, а также разные целевые годы (2025, 2030, 2035, 2050), к которым планируется достичь указанного сокращения. При этом одни ставят цели по снижению абсолютного количества выбросов парниковых газов, другие формулируют задачу в терминах углеродоемкости ВВП и провозглашают относительные цели (снижение объема выбросов на единицу произведенной продукции).

Реализация целей климатического соглашения достигается или, по преимуществу, административными мерами (стандартами и нормативами, предписаниями), или рыночными инструментами, в частности торговлей разрешениями на выбросы парниковых газов. Огромное значение для реализации глобального Парижского соглашения имеет наличие стимулов к снижению энергоемкости производства. Так, зависимость от импорта (или экспорта) углеродоемкой продукции значительно влияет на климатическую политику любой страны.

В развитие Парижского соглашения 11 декабря 2019 г. Европейской комиссией была объявлена «Зеленая сделка» (Green Deal, другое название – «Зеленый пакт») – план достижения к 2050 г. нулевого нетто-выброса парниковых газов, нулевого суммарного загрязнения окружающей среды путем перехода от ископаемых к возобновляемым источникам энергии и сырья в странах – членах ЕС. «Зеленая сделка» провозглашает задачу превращения Европы к 2050 г. в первый в мире климатически нейтральный континент. Те выбросы, которых к 2050 г. нельзя избежать, будут компенсироваться за счет естественных поглотителей углерода, таких как леса и технологии улавливания и хранения углерода.

Эти установки реализуются с учетом создания новых рабочих мест и экономических возможностей, при соблюдении принципа инклюзивности. В борьбе с экологическим кризисом принципы устойчивого развития

предусматривают равные нагрузки для всех народов и граждан внутри каждой страны. В их развитие провозглашен механизм справедливого перехода (JTM)² – форма транзита к климатически нейтральной экономике, экобезопасному низкоуглеродному обществу, вкупе с обеспечением прав трудящихся на сохранение уже достигнутого ими уровня благосостояния.

Сегодня «Зеленая сделка» – рамочная программа, которая продолжает наполняться конкретным содержанием. Она оформлена в двух стратегических документах – «Стратегии комплексного развития энергетической системы ЕС» и «Водородной стратегии для климатически нейтральной Европы». Дорожная карта мер еще до конца не проработана.

Принятое ЕС решение имеет решающее значение для климатической политики стран всего континента, но особенно – для стран Восточной Европы. Государства со значительной угольной добычей – Польша, Чехия и Болгария (Польша удовлетворяет свои потребности в энергии углем на 80%) – медлили, прежде чем подписать договор [3]. Тем не менее соглашение одобрили 27 государств ЕС, за исключением Болгарии, которая воздержалась от участия в программе.

«Зеленая сделка» на сегодня получила конкретные инструменты реализации. Главные из них – цена на углерод, углеродный налог и система торговли выбросами климатически вредных газов. Научный консультативный комитет ЕС уполномочен оценивать характер и эффективность использования данного инструмента, а также согласование действий всех европейских стран в его использовании.

Цена на углерод уже введена в 60 странах и регионах мира, а 47 стран готовы перейти к 100%-му использованию возобновляемых источников энергии [3]. 24 июня 2021 г. Европарламент принял документ, законодательно устанавливающий, что выбросы парниковых газов в Европе к 2030 г. по сравнению с уровнем 1990 г. будут сокращены на 55%. Пока под углеродное регулирование попали отрасли, которые хорошо развиты в ЕС, но проигрывают импортируемой продукции с точки зрения себестоимости. Жизненно важные для ЕС статьи импорта – уголь, нефть и газ – пока не регулируются, хотя именно на них приходится 70% всех глобальных

² JTM (just transition mechanism) был введен в США в 1990-х гг. для описания системы поддержки рабочих, ставших безработными из-за мер по защите окружающей среды. Политика справедливого перехода в рамках движения к безуглеродной экономике одобрена Международной организацией труда, Рамочной конвенцией Организации Объединённых Наций об изменении климата и Парижским соглашением, а также Green Deal. Для его реализации и создан Фонд справедливого перехода, регулярно получающий от ЕС миллиарды евро.

выбросов. На металлургию, цементную отрасль и удобрения суммарно приходится 15–18% мировых выбросов CO₂.

Для реализации «Зеленой сделки» будет применяться пограничный углеродный налог. Он будет взиматься в зависимости от углеродоемкости продукции и удельного веса ее внешнеторговой составляющей в продажах на рынке ЕС. Основная цель – предотвратить перемещение углеродоемкого производства в не входящие в ЕС страны. Введение налога запланировано на 2022 г. Методология расчета налогового сбора пока не утверждена, но, очевидно, будет учитываться объем углеродных выбросов при производстве импортируемых товаров.

Налог предстоит взимать на границе, он будет зависеть не только от углеродоемкости ввозимой продукции, но и от отраслевой принадлежности импортера, и иметь дифференцированный характер. Все импортеры ЕС включатся в торговлю квотами на выбросы. Будет введен углеродный НДС, отчасти соответствующий правилам ВТО для всех внешних и внутренних производителей продукции, имеющей так называемый углеродный след [4].

Налог – протекционистский инструмент и необходим для того, чтобы заводы ЕС не попали в невыгодное положение по сравнению с производителями дешевой импортной продукции, которые не будут соблюдать высокие экологические стандарты. Углеродоемкость товара изменит характер конкуренции между ними. С 2005 г. в ЕС установлен максимальный допустимый ежегодный объем выбросов, который распределяется между секторами экономики.

На сегодняшний день компании ЕС имеют льготы, освобождающие их от покупки квот на выбросы, но с введением трансграничного углеродного регулирования (ТУР) они их лишатся – с 2023 г. для товаров ЕС отменяется распределение бесплатных квот на выбросы, а лимит на эмиссию начнет снижаться и с 2025 г. будет равен нулю. За выбросы сверх нормы предприятия Европы ждет штраф [4].

Все поступления от ТУР пойдут в бюджет ЕС на климатические проекты. Размер пошлины на импортируемые товары будет равен плате, взимаемой с компаний ЕС. Импортеры товаров будут покупать у ЕС *сертификаты* на каждую тонну выброшенного при производстве в атмосферу углерода. Их обяжут ежеквартально предоставлять отчетность о выбросах, причем объем фактических выбросов при производстве будет подтверждаться специальными органами ЕС. Стоимость сертификата привяжут к средней цене единицы сокращения выбросов на европейском углеродном рынке за неделю, предшествующую приобретению сертификата. В 2021 г. цена составила 52 единицы за тонну [4].

Список облагаемых налогом товаров будет расширяться, и с 2026 г. все импортируемые товары будут облагаться налогом. Сертификаты будут

приобретаться в свободном обращении до ввоза товаров в ЕС. Хотя углеродоемкость будет определяться исходя из средней углеродоемкости товара, но если импортер сможет предоставить верифицированные данные о том, что фактическая углеродоемкость его продукции ниже, он получит перерасчет (компенсацию).

При отсутствии верифицированных данных от импортера будут использоваться данные на уровне 10% худших показателей по выбросам производящих аналогичные продукты предприятий ЕС [4]. Если импортер подтвердит, что уже заплатил «цену за углерод» на свои товары в третьей стране, он будет освобождаться от покупки сертификата на выбросы. Пока нет списка государств, системы углеродного регулирования которых одобрены ЕС, скорее всего, они примут существующие и действующие системы.

В резолюции Европарламента от 10 марта 2021 г. указано: ТУР применяют ко всем отраслям и продуктам, сначала для импорта продукции черной металлургии, цемента, некоторых удобрений, алюминия и производства электроэнергии, затем список будет расширен за счет продуктов нефтепереработки, целлюлозно-бумажной отрасли, производства стекла, химической промышленности. Далее регулированием будут охвачены горнодобывающая, нефтегазовая, сталелитейная и некоторые другие отрасли.

Новый регламент – обязательный документ прямого действия во всех странах – членах ЕС, и, чтобы он начал работать в 2023 г., изменения национальных законодательств не требуется. По решению Европейской комиссии, ТУР не будет применяться к импорту из Исландии, Лихтенштейна, Норвегии и Швейцарии. Еврокомиссия может включить в этот список и другие страны, которые будут полностью интегрированы в европейскую систему торговли квотами либо если между ЕС и соответствующей страной заключено соглашение, связывающее систему торговли квотами ЕС и систему этой страны [5].

Компании – импортеры из неевропейских стран с собственными схемами углеродного ценообразования – Австралии, Канады, Японии и некоторых других – будут освобождены от налога, как только через систему соответствующих соглашений они урегулируют разницу своих систем углеродных налогов с аналогичными налогами в ЕС.

«Зеленая сделка» окажет влияние не только на экономику ЕС, но и на экономику и внешнюю торговлю всех партнеров Евросоюза; она предусматривает масштабную перестройку энергетических рынков мира. Изменения в особенности будут касаться импорта угля, нефти и газа. Ожидаемое сокращение импорта угля до 2030 г. составит 71–77%, нефти – 23–25, природного газа – 13–19 по сравнению с 2015 г. После 2030 г.

планируется полностью отказаться от использования угля, а импорт нефти и газа сократить по сравнению с 2015 г. соответственно на 78–79 и 58–67% [6].

Климатическая политика ЕС: последствия для новых независимых государств

Пока «Зеленая сделка» была декларативным документом, внимание к ней было незначительным, однако после введения инструмента ТУР ситуация радикально изменилась. Быть может, в самом уязвимом положении оказались государства с переходной экономикой, постсоветские, постсоциалистические страны, которые в ЕС не входят, но являются крупными торговыми партнерами Евросоюза, предлагающими продукт, подлежащий ТУР. Наибольший ущерб от введения налога, очевидно, несут страны с сырьевой экономикой.

Реакция отдельных стран на реализацию нынешней версии «Зеленой сделки» различна. Особое значение имеет характер зависимости экономики от углеводородов. Интенсивная добыча и экспорт углеродоемкого ископаемого топлива, являющегося источником государственных и корпоративных доходов, с подачи соответствующих лоббистских групп едва ли не блокируют реализацию мер климатической политики. Определенный отпечаток накладывает и то, на каком этапе развития находится данное общество. Попытаемся типологизировать варианты политических ответов государств на климатический вызов в связи с новой политикой ЕС, включая ТУР.

К первой категории относятся развитые страны, экономика которых имеет высокий уровень зависимости от углеводородов. Среди них – Дания, Ирландия, Австрия, Германия. Этим государствам присущи слабая степень подверженности их территории климатическим изменениям, низкий уровень загрязнения воздуха и в целом окружающей среды. Достойный уровень благосостояния соседствует здесь с высоким качеством жизни. Часто – это государства с активной экологической и климатической политикой, мощными «зелеными» партиями и экологическими движениями, пользующимися поддержкой экологически озабоченного населения.

Здесь наблюдается ориентация элит на «климатический переход», последовательность в проведении экологических реформ. Зависимость от импорта углеводородов и других видов сырья является уязвимым местом этих стран, тормозит их климатический прогресс, зато у них часто есть стимулы к развитию возобновляемой энергетики (ВИЭ³). Эти государства

³ ВИЭ – возобновляемые источники энергии.

являются *мотором климатического процесса* и стремятся нейтрализовать неизбежные в их ситуации потери, проистекающие из высокой углеродоемкости экономического развития, отсутствия суверенитета в этой сфере. Стран бывшего социалистического лагеря и бывших союзных республик СССР среди вышеперечисленных государств нет.

Ко второй категории относятся страны среднего (или немногим ниже среднего) уровня развития. У них также сложился высокий уровень энергетической зависимости. В Европе – это Греция, Испания, Италия, Кипр. Им присущ средний или невысокий уровень загрязнения окружающей среды. Степень подверженности климатическим изменениям здесь выше, чем у предыдущей группы государств, экологическая и климатическая политика – слабая, степень распространения экологических ценностей и экоактивизма – средняя или низкая, соответствующий этому тип политики – реактивный.

В климатическом процессе они занимают выжидательную позицию, причем со стороны это выглядит так, словно единственный стимул для них в этой сфере – ожидание финансовых вливаний «на экологию» и климатический транзит со стороны доноров – стран первой категории. Денег на климатические реформы в бюджете постоянно не находится. Отсутствие суверенитета в энергетической сфере занимает их больше всего. Можно сказать, что эти страны – «*климатическое болото*».

В качестве примера страны второй категории можно привести Литву. Это небогатая страна с относительно невысоким уровнем экологической деградации и без выраженных признаков поражения территории климатическим кризисом. Экологическая политика – реактивная. Литва обязалась достичь нейтральной к климату экономики до 2050 г. и берется снизить количество выхлопных газов на 80%. Правительство предварительно утвердило Национальный план действий в сферах энергетики и климата, согласно которому для реализации климатических реформ в области энергетики, транспорта, промышленности и сельского хозяйства Литве понадобится 14 млрд евро.

В настоящий момент можно сказать, что Литва бездействует в ожидании финансовой помощи от ЕС, так как своих ресурсов для реализации амбициозной программы у нее нет [7]. По Индексу успешности климатической политики (Climate Change Performance Index⁴) республика

⁴ Более 12 лет международная организация Climate Change Performance Index фиксирует успехи и вклад стран мира в борьбу с изменением климата. Организация, представляющая Индекс, состоит из группы международных неправительственных организаций. В рейтинге отслеживаются 58 стран, лидирующих по выбросам парниковых газов. С начала 2017 г. составители рейтинга регулярно анализируют планы и технологии стран. Индекс рассчитывается на основе 14 критериев по следующим базовым категориям:

занимает 19-е место. Аналогичная ситуация сложилась у Латвии. Все республики Прибалтики не «выбирали» свою часть квот на выбросы и стали торговать ими с другими контрагентами ЕС. В 2021 г. цена одной метрической тонны выбросов в ЕС выросла в 3 раза и достигла 60 евро [8].

Эстония изначально рассматривалась как «пилотная территория» для полного отказа от любых видов производства электроэнергии с большим экологическим следом вкупе с переходом к полной климатической нейтральности. Однако на территории республики есть месторождения горючих сланцев. Сланцевая промышленность считалась здесь одной из самых развитых (2-й производитель сланцевой нефти в мире). До рассматриваемых нами событий не менее 70% добываемого в республике сланца использовалось для производства электроэнергии. В стране 2 крупнейшие в мире сланцевые электростанции. В 2012 г. на сланцевую промышленность приходились 1% рабочей силы страны и 4–5% ее ВВП [9]. Добыча и сжигание сланцев оказывают серьезное воздействие на окружающую среду. Под нажимом ЕС и в ожидании компенсации в 125 млн евро Эстония почти полностью свернула добычу и использование горючих сланцев, оказавшись в равных условиях с остальными странами Балтии [9].

Госконцерн Eesti Energia заявил, что к 2030 г. Эстония полностью откажется от сланцевой энергетики и целиком перейдет на передовые и безупречные – с экологической точки зрения – европейские способы производства электроэнергии, в том числе морские ветропарки. Согласно «Плану объединения энергетического рынка Балтии», который опубликован на сайте Еврокомиссии, морской ветер на территории Балтии может вырабатывать в год количество электроэнергии, почти в 3 раза превышающее внутренний спрос на электроэнергию в регионе в 2019 г. [9]. По факту, доля «зеленой энергетики» в эстонском энергопроизводстве ныне составляет 46%, и это – с учетом всех ветропарков и энергии, производимой с помощью биотоплива, отличающейся дороговизной [10].

С 2019 г. в ЕС растут в цене не только квоты на опасные выбросы, но дорожают и энергоресурсы. В 2021 г. Eesti Energia не свернула окончательно добычу сланца, а расконсервировала ранее закрытые шахты. Сегодня Eesti

выбросы парниковых газов – 40 % общей оценки, возобновляемая энергия – 20 % оценки, потребление энергии – 20 % и климатическая политика – 20 %. За все успехи странам присваиваются очки (баллы). В 2020–2021 гг. первые три места в рейтинге вакантны. Фактическим лидером с 4-м местом является Швеция, последние места занимают США, Саудовская Аравия и Тайвань. Для более подробной информации см. сайт организации: URL: https://newclimate.org/wp-content/uploads/2019/12/CCPI-2020-Results_Web_Version.pdf (дата обращения 01.10.2021).

Energia утверждает, что Эстония все-таки станет полностью климатически нейтральной к 2045 г. [9]. Теперь граждане страны заплатят за электроэнергию, добытую при помощи «грязного» производства, экологический налог, который ныне составляет, по оценкам, более 75–80% цены электроэнергии [11]. Маневр госконцерна неудачен еще и тем, что Eesti Energia сбила своим неожиданным решением цены на энергоресурсы, но люди, по экспертным оценкам, сейчас заплатят больше, чем если бы сланцевая отрасль сохранилась или сворачивалась бы медленно и постепенно [12].

К третьей категории относятся страны, которые, вероятно, находятся в наиболее уязвимом положении – они и не богаты, и не имеют энергетической независимости, а потому нуждаются в импорте углеводородов. Это такие государства, как Беларусь и Узбекистан. Уровень загрязнения окружающей среды там средний или немного ниже среднего. Климатические изменения фиксируются на среднем уровне, внятной систематической экологической и климатической политики как таковой нет, сама природоохранная отрасль развита слабо. Ее финансирование осуществляется по остаточному принципу.

Экологическое движение, экологические инициативы – не самое распространенное явление в политике этих стран, население которых, возможно, расценивает экологию как «забаву богатых». Пока эти государства демонстрируют *неспособность дать адекватный ответ на климатический вызов*. ТУР стало для них неприятной неожиданностью, к которой они оказались не готовы. Некоторые страны в этой связи понесут существенные потери.

Типичный пример – Беларусь. Все вышеперечисленные особенности характерны для этой республики. Благодаря новой политике ЕС, экспортерам из Беларуси сулят потери около 60 млн долл. Речь идет об экспорте белорусских цемента, электроэнергии, удобрений, черных металлов, алюминия. Индекс успешности климатической политики в своем рейтинге поставил страну на 40-е место. Белорусы планируют систему мер по снижению углеродоемкости экономики, однако на этом направлении пока приняты только Государственная программа мер по смягчению последствий изменения климата на 2013–2020 гг. и План мероприятий по реализации положений Парижского соглашения.

Белорусские власти в настоящее время возлагают надежды на запуск БелАЭС, который позволит снизить выбросы парниковых газов, по оценкам, более чем на 7 млн тонн в год [13]. Имеются и проекты по использованию ветроэнергетики. Страна присоединилась к Парижскому соглашению и взяла на себя обязательство к 2030 г. сократить выбросы парниковых газов до 35% в сравнении с 1990-м [14]. На сегодняшний день Беларусь не

обеспечивает соответствие своего производства европейским климатическим стандартам. Власти дезориентированы и, по большому счету, выжидают, опять же надеясь на помощь и поддержку извне.

К четвертой группе относятся страны, которые отличаются противоположными первой группе характеристиками – Азербайджан, Россия, Казахстан: средний или ниже среднего доход на душу населения, отсутствие энергетической зависимости и высокий показатель экспорта энергоресурсов, который может вносить весомый вклад в бюджет страны. Здесь нередко отмечается высокий уровень загрязнения окружающей среды и показатели подверженности климатическим изменениям.

Если климатическая политика и реализуется, то она непоследовательна, бессистемна, имеет чисто реактивный характер, экологический активизм граждан здесь незначителен, наблюдается *отсутствие мотивации, стремления участвовать в глобальном климатическом процессе*. В результате ТУР все государства четвертой группы понесут чувствительные для национальных экономик потери – эти страны отличают низкие или очень низкие показатели Индекса успешности климатической политики.

В качестве примера возьмем Казахстан. По Индексу климатоуспешности он занимает места с 54-го по 59-е [15], в торговле ЕС – 34-е место с долей 0,6%. В Евросоюз идет около половины его экспорта, причем 90% казахстанского экспорта в страны ЕС составляет сырая нефть. (В 2020 г. у Казахстана на ЕС приходилось 39% экспорта, на Россию – 10,4, Китай – 19,2%.) По оценкам, только в ближайшие годы потери топливно-энергетического сектора страны от ТУР составят 3–4 млрд долл. При этом у ЕС на Казахстан приходится лишь 9,1% импорта нефти [16].

Казахстан является крупным производителем всех видов ископаемого топлива. Помимо нефти, республика занимает второе место в регионе по производству угля. Уголь – источник производства электроэнергии; в энергетическом балансе страны 49,3% производства электроэнергии приходится на уголь, 24,8% – на нефть, 24,5% – на газ. Казахстан стремится развивать альтернативные источники энергии.

Пока доля возобновляемых источников составляет лишь 1,4% (гидроэнергетика – 1,2%, биотопливо – 0,1%, ветряная, солнечная и т.д. – 0,1%). К 2050 г. в использовании возобновляемых источников энергии планируется достичь показателя в 50% (6% – к 2025 г. и 10% – к 2030 г.). Астана уже получает на проекты по ВИЭ финансирование от Зеленого климатического фонда [16].

В республике есть система торговли квотами на выбросы парниковых газов между предприятиями внутри страны. При ее разработке были приняты во внимание основные принципы действующей Европейской

системы торговли квотами на выбросы парниковых газов. Система торговли квотами применяется в основных отраслях хозяйства, включая транспорт, нефтегазовую отрасль, электроэнергетику.

Система охватывает более 50% выбросов парниковых газов, а также распространяется на компании, ежегодные выбросы которых превышают 20 тыс. тонн CO₂-эквивалента. Наряду с системой квот введен и углеродный налог. Законодательные основы внутреннего рынка торговли квотами на выбросы заложены в Экологическом кодексе Казахстана (2007). Разработана концепция низкоуглеродного развития до 2050 г., которая включает три сценария развития экономики Казахстана – базовый (проводить принятую сегодня политику); сценарий «зеленой экономики»; и сценарий «глубокой декарбонизации».

Последний сценарий приведет к сокращению выбросов парниковых газов к 2050 г. на 80% [16]. Астана взяла курс на снижение выбросов к 2030 г. на 15% (на 25% – при наличии международной поддержки) от уровня 1990 г. и на 40% от уровня 2012 г. – к 2050 г. [16]. Провозглашена готовность стремиться к углеродной нейтральности и к 2060 г. ее достичь – по некоторым данным, за последние 30 лет климат в Казахстане теплел в 2 раза быстрее, чем в мире в целом [17].

Таким образом, Казахстан – государство проактивной экологической политики, – ориентируясь на климатический прогресс, ищет свой ответ на климатический вызов, перенаправляет часть прибыли от экологически уязвимого энергоемкого производства на перестройку энергосистемы страны, а в долгосрочной перспективе – на *климатически нейтральную модель развития*. Как только с ЕС будет подписан соответствующий договор, Казахстан сможет избежать в своей экспортной деятельности потерь от ТУР.

Пятую группу составляют страны, которые не относятся к описанным выше категориям. У них развита природоохрана и экологическое законодательство, существует озабоченность населения экологическими проблемами, есть достойный уровень доходов и качества жизни, энергетический суверенитет и энергетическая независимость. Можно было бы предполагать нацеленность этих государств на проведение экологической климатической реформы, однако их энергетика экологически уязвима.

«Декарбонизация» грозит катастрофой национальных экономик, которые базируются на добыче ископаемых энергоносителей, в частности угле. Безболезненно заменить их на ВИЭ в ближайшем будущем не представляется возможным. К этой группе стран относятся Бельгия, Чехия, Болгария, Великобритания, Польша и Франция, где *на фоне достойного*

уровня развития природоохранной отрасли именно в климатической сфере по понятным причинам наблюдается застой.

По нескольким основаниям к этой группе относится Украина, страна угольной промышленности и огромного углеродного следа. Украина решила снизить до 2027 г. производство угля на 25%. В отличие от поставленной ее властями цели сократить выбросы парниковых газов на 58–64% по сравнению с 1990 г. – что уже почти достигнуто из-за падения производства – это обещание вряд ли выполнимо [18].

Специфика «Зеленой сделки» состоит в том, что принимается во внимание не загрязнение среды в целом, а конкретный «углеродный след» в конкретном товаре. 29 из 33 государственных украинских шахт не приносят дохода, их оборудование на две трети отработало свой ресурс. (Частные шахты эксперты оставляют за скобками.) На Украине 65 городов полностью зависят от работы предприятий по добыче угля, абсолютное большинство тех, кто на них работает, по оценкам, потеряют свое место до 2027 г. При этом Киев сталкивается с проблемой дефицита угля. По большей части поставки идут из России, доля которой в украинском импорте угля составляет 60,18%, США – 21,55, Казахстана – 12,06% [19; 20]. Запуск газовых блоков и блоков на мазуте для Украины слишком дорогостоящий. Украине предложили помощь, которую, казалось бы, можно трактовать как поддержку в переходе к низкоуглеродной энергетике – США и ЕС планируют создать для этого фонд в 1 млрд долл. Однако в реальности они лишь намерены предоставить связанные кредиты плюс гарантии своих экспортно-импортных банков под поставки американских и немецких солнечных батарей для производства «зеленого» водорода (электролизеров, иного оборудования) и модернизации украинской ГТС под поставки водорода (метан-водородной смеси). Таким образом, речь идет об использовании Украины как рынка сбыта. Между тем водородная отрасль страны находится в почти зачаточном состоянии [18].

С учетом положений Парижского соглашения и Целей устойчивого развития ООН до 2030 г., Киев разрабатывает Дорожную карту. Законопроект № 4167, согласно которому на Украине вводятся внутренние квоты на выбросы, за превышение которых предусмотрены штрафы, отправлен на доработку.

Киев хотел бы получить на свою деятельность по сворачиванию производства угля средства Фонда справедливого перехода. Фонд выделяет гранты тем, кто докажет необходимость их предоставления для реализации конкретных территориальных планов, учитывающих новые реалии климатической нейтральности. Получатели грантов должны обладать потенциалом для создания рабочих мест в определенных секторах.

Государство-реципиент также инвестирует средства в общественный сектор и инфраструктуру. План справедливого перехода предусматривает, что страна вводит «справедливые переходные меры» для определенных категорий работников (например, шахтеров), включая создание специальной системы услуг по перемещению рабочих мест, пособий по безработице, а также по обеспечению указанных категорий граждан пенсиями.

Чтобы получить поддержку, необходимо четко сформулировать детали плана: указать новые места работы, количество работников и то, откуда они будут перемещены, эффективные системы социальной защиты, чтобы исключить противодействие реформам со стороны населения. В других сферах необходимо осуществлять внятную климатическую политику, исключив все то, что противоречит долгосрочным целям декарбонизации. В распределении бюджетов Фонда, помимо государства, участвуют и социальные партнеры – профсоюзы и работодатели, местные сообщества, представители трудящихся, а также иностранные наблюдатели.

Все это предполагает и наличие собственных средств, и эффективную систему принятия и имплементации принятых решений, профессиональное планирование в сфере управления, действенные механизмы инфосмента⁵ [21]. В 2019 г. администрация В.Зеленского создала Министерство энергетики и защиты окружающей среды, в мае 2020 г. из него выделили Министерство защиты окружающей среды и природных ресурсов Украины, однако природоохранная отрасль страны находится в тяжелом положении и испытывает значительный дефицит финансирования. Украина – в условиях кризиса власти, ее некомпетентности, коррупции, на фоне дефицита бюджета – однозначно не может рассчитывать на поддержку Фонда.

Страну ждут новые потери. Расходы компаний-экспортеров в ЕС со следующего года возрастут на 600 млн евро в год [22]. Впрочем, по показателям рейтинга Индекса климатической успешности, в 2020 г., Украина занимает 17-е место. Во время визита в Киев 22 августа 2021 г. канцлер Германии Ангела Меркель заявила, что к 2045 г. ее страна придет к климатической нейтральности, и Украине следует идти тем же путем. Тогда Германию перестанет интересовать, пойдет ли газ России в Европу «Северным потоком» или газотранспортной системой Украины [23].

⁵ Инфосмент (англ. enforcement – принуждение) – обеспечение со стороны правительства, прежде всего осуществления его политики. Является этапом принятия и реализации политического решения (собственно, реализации), когда, вслед за принятием решения, сразу же имеют место целенаправленные усилия властей к их реализации.

Климатическая политика России

Зависимость от экспорта (импорта) энергоносителей либо дает, либо исключает стимулы к сокращению выбросов. Если страна самодостаточна в удовлетворении своих потребностей в энергоресурсах, их экспорт не занимает значительного места в структуре экономики и его доля невелика относительно объемов собственного потребления энергии – это предпочтительный вариант для климатополитики. Энергодефицит является, скорее, стимулирующим фактором, тогда как энергоизбыточные страны с большими *государственными и корпоративными* доходами от их продажи повсеместно проводят менее активную климатическую политику, устанавливают самые скромные цели в сокращении выбросов.

Россия является типичным представителем своей группы стран в главном – энергетическая независимость и климатически уязвимая энергосистема соседствует с высоким уровнем зависимости экономики страны и ее бюджета от экспорта энергоресурсов. Основных проблем, с которыми Россия сталкивается на этапе климатического кризиса, как минимум две. Первая – отсутствие внятной стратегии перехода к низкоуглеродной модели развития. Декарбонизация, сокращение углеродного следа не значатся как приоритет ни в каких правительственных документах. Вторая проблема – климатическая уязвимость страны, которая полностью обесценивает энергетическую и экономическую независимость ее развития.

Россия – крупнейший поставщик в ЕС стали и железа (доля 15% в общем объеме поставок в Союз), минеральных удобрений (31%), алюминия (13%) [4]. С введением трансграничного углеродного регулирования ввозная пошлина затронет 42% российского экспорта. С 2025 г., согласно прогнозам, экспортеры России будут ежегодно терять до 2,2 млрд долл. [6]. Нефтяникам с 2022 г. придется платить 1,4–2,5 млрд долл. в год в качестве налога. Всего поставщики до 2030 г. заплатят 50,6 млрд евро. Даже если налог введут в 2025 г. и лишь на прямые выбросы, он обойдется российским экспортерам до 2030 г. в 33,3 млрд евро. Самый благоприятный сценарий предполагает введение налога в 2028 г. и 6 млрд. евро ежегодных налоговых расходов российских экспортеров [6].

По оценкам, за 2025–2030 гг. потери РФ составят до 33 млрд долл., но, безусловно, – не менее 3–5 млрд долл. в год. Евросоюз весьма чувствителен к российской ситуации – 60% импорта электроэнергии поступает в ЕС из РФ. ЕС импортирует из России 87% потребляемой им нефти и 74% природного газа [24]. Доля следующего крупного поставщика газа, Норвегии, – около 20%, а США обеспечивают европейцам менее 10% поставок нефти [6]. (Зарубежные эксперты приводят иные цифры – Россия поставляет Европе

75% потребляемого ею газа и 60% нефти, а доходы от них составляют 36% бюджетных поступлений РФ [1].)

Западные эксперты оценивают успешность климатической политики России как очень низкую – согласно Индексу-2020, наша страна занимает 52-е место. К 2030 г. РФ обязалась достичь показателя менее 70% выбросов парниковых газов от уровня 1990 г. По состоянию на 2018 г., Россия заявленные показатели перевыполнила – выбросы углекислого газа составили 52,4% от совокупных выбросов 1990 г. [24]. Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. (2021 г.) предполагает установить в составе определяемого в рамках Парижского соглашения вклада в глобальное реагирование на изменение климата на национальном уровне для 2030 г. показатель выбросов 67% от объема выбросов в 1990 г. С учетом пандемии, идущей с конца с 2019 г., остается предположить, что стратегия провозглашает рост выбросов парниковых газов по крайней мере до 2030 г.⁶ Объемы добычи нефти к 2035 г. останутся на прежнем уровне, добыча газа возрастет на 18–38%, угля – на 10–52% [26].

Большая проблема – отсутствие внутреннего углеродного налога и системы торговли квотами на выбросы. Нет акцента на ВИЭ, а ведь к 2050 г. страны ЕС и, отчасти, США планируют полностью перейти на возобновляемые источники энергии. По совокупному объему выбросов в мире Россия занимает 5-е место (5%). Это значительно ниже Китая (28,8%), США (14,5%) и сопоставимо с ЕС (9,5%) и Индией (7,3%) [24].

Пока в РФ намереваются максимально монетизировать запасы нефти и газа перед предстоящим падением спроса на них через 10–15 лет. Между тем Россия уже сегодня способна широко использовать потенциал ВИЭ, новых видов энергии – таких, как водород, который может заменить ископаемое топливо, поставляться за рубеж. При условии наличия действующей системы торговли выбросами, подтвержденной ЕС, российские компании, перешедшие на низкоуглеродные и безуглеродные технологии, получают выгоду от введения цены на углерод. Также у

⁶ И Климатическая доктрина РФ-2009, и Указ Президента РФ от 4 ноября 2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов», и Энергостратегия-2035 от 9 июня 2020 г., и, наконец, недавняя Стратегия социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. (2021г.) не подразумевают *перестройку экономики* в направлении *климатической нейтральности*. В разработанной Стратегии дано четыре варианта: инерционный, базовый, интенсивный и агрессивный. В качестве приоритетного рассматривается базовый сценарий. Выхода на углеродную нейтральность он не предполагает. Нейтральность как возможная цель рассматривается только для интенсивного (возможность достичь к 2060 г.) или агрессивного (к 2050 г.) сценариев [25; 27].

компаний будет возможность получения денег от ЕС на новые целевые экологические проекты. Но ничего не получится без государственной поддержки, – а ее нет. Остается ждать, когда при разработке долгосрочной стратегии развития Россия начнет если не руководствоваться принципами устойчивого развития (учет долгосрочных последствий принимаемых решений, работа «на перспективу»), то хотя бы оперативно учитывать изменения, которые происходят сегодня в мировой экономике и политике. Если этого не произойдет, Россия в обозримом будущем просто лишится доходов от экспорта нефти и газа – основных источников пополнения бюджета.

К сожалению, отчасти, судьбу России в этом отношении ныне разделяют некоторые новые независимые государства и другие переходные общества. Замедленность, даже отсутствие реакции на новые правила экономической и политической игры заставляют задуматься о глубинных проблемах развития российского государства, причинах его низкого политического и управленческого потенциала. Выявить и устранить их – в этом состоит важнейшая задача для российских политологов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Leonard M., Pisani-Ferry J., Shapiro J., Tagliapietra S., Wolff G. 2021. The EU Can't Separate Climate Policy From Foreign Policy. How to Make the European Green Deal Succeed. – *Foreign Affairs*, V. 99, January-February.
2. Бриггс Х. В чем суть Парижского соглашения по климату и почему оно важно. – *Русская служба BBC*, 01.06.2017. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-40118229> (дата обращения 25.08.2021).
3. *World Bank. State and Trends of Carbon Pricing*. 2020. Wash., DC: World Bank. 109 p.
4. Кожевников Г. ЕС вводит углеродный налог. В чем его суть и как он работает: Новости экологии +1, 15.07.2021. – *Rambler*, 15.07.2021. URL: <https://finance.rambler.ru/economics/46827367-es-vvodit-uglerodnyy-nalog-v-chem-ego-sut-i-kak-on-rabotaet-novosti-ekologii-1-15-07-2021/> (дата обращения 01.10.2021).
5. *Налоговый обзор от экспертов PwC. Выпуск 27, июнь 2021 г.* URL: <https://www.pwc.ru/ru/tax-consulting-services/assets/legislation/tax-flash-report-2021-27-rus.pdf> (дата обращения 01.10.2021).
6. Пискулова Н. «Зеленая сделка»: риски и возможности для ЕС и России. – *Сайт российского Совета по международным делам*, 14.04. 2021. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/zelenaya-sdelka-riski-i-vozmozhnosti-dlya-es-i-rossii/> (дата обращения 01.10.2021).

7. Недовольные климатической политикой Литвы активисты пронесут гроб по Вильнюсу. – *Baltija.eu*, 25.09.2020. URL: <https://baltija.eu/2020/09/25/nedovolnye-klimaticheskoi-politikoi-litvy-aktivisty-pronesyt-grob-po-vilnyusy/> (дата обращения 01.10.2021).

8. Путин: Европа борется за углеродную нейтральность за счет России. – *Rambler*, 06.10.2021. URL: <https://news.rambler.ru/politics/47338467-putin-evropa-boretsya-za-uglerodnuyu-neutralnost-za-schet-rossii/> (дата обращения 08.10.2021).

9. Слезами сланцу не поможешь: Эстония ищет выход из «зеленого» кризиса. – *Baltnews*, 19.09.2021. URL: https://baltnews.ee/nord_stream/20210919/1019786972/Zelenaya-energetika-von-V-Estonii-vspomnili-o-goryuchikh-slantsakh.html (дата обращения 06.10.2021).

10. Жуков В. «Наследие советской оккупации» спасает Эстонию и Польшу. – *Discred.ru*, 21.09.2021. URL: <https://www.discred.ru/2021/09/21/nasledie-sovetskoj-okkupatsii-spasaet-estoniyu-i-polshu/> (дата обращения 01.10.2021).

11. Рост цен на электричество вынудил Эстонию расконсервировать свою сланцевую отрасль. – *EurAsia Daily*, 15.09.2021. URL: <https://eoadaily.com/ru/news/2021/09/15/rost-cen-na-elektrichestvo-vynudil-estoniyu-raskonservirovat-svoyu-slancevuyu-otrasl> (дата обращения 06.10.2021).

12. Европейская «зеленая сделка»: страны Балтии стоят на энергетическом перепутье. – *Baltnews*, 11.02.2020. URL: https://baltnews.ee/nord_stream/20200211/1018333147/Europeyskaya-zelenaya-sdelka-strany-Baltii-stoyat-na-energeticheskom-perepute.html (дата обращения 06.10.2021).

13. «Климатическая дипломатия»: последствия углеродного налога ЕС для Евразийского союза. – *Эксперт Евразия*, 03.08.2021. URL: <https://zen.yandex.ru/media/eurazia/klimaticheskaja-diplomatija-posledstviia-uglerodnogo-naloga-es-dlia-evraziiskogo-soiuza-6108e29b10750269422ab77f> (дата обращения 01.10.2021).

14. По прогнозам, к 2050 году температура воздуха в Беларуси будет достигать 40° С и выше. Можно ли этого избежать? – *SB.BY*, 06.03.2020. URL: <https://www.sb.by/articles/ponizit-grad44us.html> (дата обращения 01.10.2021).

15. Международные подходы к углеродному ценообразованию. Январь 2021. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/c13068c695b51eb60ba8cb2006dd81c1/13777562.pdf> (дата обращения 01.10.2021).

16. Зеленая экономика: реалии и перспективы в Казахстане. Издание Всемирного банка. 2018. URL: <https://ecogofond.kz/wp->

content/uploads/2019/11/ZJe-3f5f8e2087688517bcc667eeebc82630P_compressed.pdf (дата обращения 01.10.2021).

17. Климат Казахстана теплеет почти в 2 раза быстрее, чем глобальный. – *Forbes Kazakhstan*, 28.10.2020. URL: https://forbes.kz/news/2020/10/28/newsid_236462 (дата обращения 01.10.2021).

18. Эксперт сравнил «зеленую стратегию» Запада для Киева с «планом Маршалла». – *РИА Новости*, 22.08.2021. URL: <https://ria.ru/20210822/ukraina-1746721716.html> (дата обращения 01.10.2021).

19. «Зеленая сделка» Зеленского обернется катастрофой для украинских шахтеров. – *EurAsia Daily*, 11.06.2021. URL: <https://easaily.com/ru/news/2021/06/11/zelenaya-sdelka-zelenskogo-obernetsya-katastrofoy-dlya-ukrainskih-shahterov> (дата обращения 01.10.2021).

20. «Зеленая сделка» зеленой команды: как Украина останется без угля и без шахт. – *112ua.tv*, 11.06.2021. URL: <https://vesti.ua/strana/zelenaya-sdelka-zelenoj-komandy-kak-ukraina-ostanetsya-bez-uglya-i-bez-shaht> (дата обращения 01.10.2021).

21. *Rosemberg A.* Embedding Just Transition in Long-term Decarbonization Strategies: Why, What, and How. – *World Resources Institute*, 22.08.2021. URL: <https://www.wri.org/climate/expert-perspective/embedding-just-transition-long-term-decarbonization-strategies-why-what> (дата обращения 01.10.2021).

22. Рябчин А. Европейский зеленый курс и Украина: мы за столом или в меню? – *nv.ua*, 15.10.2020. URL: <https://nv.ua/opinion/ukraina-ekologiya-cho-takoe-evropeyskiy-zelenyy-kurs-novosti-ukrainy-50117932.html> (дата обращения 01.10.2021).

23. Меркель назвала срок отказа Германии от российского газа. – *РБК*, 22.08.2021. URL: <https://www.rbc.ru/business/22/08/2021/612263149a79470f9f1d735f> (дата обращения 01.10.2021).

24. Leonard M., Pisani-Ferry J., Shapiro J., Tagliapietra S., Wolff G. The geopolitics of the European Green Deal. – *European Council of Foreign Relations*, 2021, February 3rd. URL: <https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/> (дата обращения 01.10.2021).

25. Ткачев И., Бурмистрова С. Минэкономики нашло способ обогнать ЕС по сокращению вредных выбросов. Достичь низкоуглеродных целей России должна помочь поглощающая способность лесов. – *РБК*, 25.08.2021. URL: <https://www.rbc.ru/economics/25/08/2021/61250d2d9a7947e09ad83203> (дата обращения 01.10.2021).

26. *Стратегия низкоуглеродного развития до 2050 г. (проект).* – URL:

https://www.economy.gov.ru/material/file/babacbb75d32d90e28d3298582d13a75/proekt_strategii.pdf (дата обращения 06.10.2021).

27. Корсунская Д., Астахова О., Фабричная Е. РФ не планирует стать углеродно-нейтральной к 2050 г в основном сценарии климатической повестки. – *Fomag.ru*, 05.08.21. URL: https://fomag.ru/news-streem/rf_ne_planiruet_stat_uglerodno_neytralnoy_k_2050_g_v_osnovnom_stsenarii_klimaticheskoy_povestki_dokument/ (дата обращения 25.08.2021).