

pISSN 2073-2872
eISSN 2311-875X

Вызовы глобализации и их последствия

ОРИЕНТАЦИЯ НА НИЗКОУГЛЕРОДНУЮ ЭКОНОМИКУ В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ КАК ОДИН ИЗ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРИОРИТЕТОВ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Олег Владимирович ШИМКО

ведущий научный сотрудник сектора энергетической политики,
Центр инновационной экономики и промышленной политики,
Институт экономики РАН (ИЭ РАН),
Москва, Российская Федерация
shima_ne@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-0779-7097>
SPIN-код: 7599-9637

История статьи:

Рег. № 218/2022
Получена 05.05.2022
Получена в
доработанном виде
12.07.2022
Одобрена 19.08.2022
Доступна онлайн
15.09.2022

УДК 338.246.2

JEL: E61, E65, F51, F63,
O25

Ключевые слова:

низкоуглеродная
экономика,
стратегическое
планирование, выбросы,
поглощение,
целевой сценарий

Аннотация

Предмет. Правовая основа перехода к низкоуглеродной экономике.

Цели. Определение перспектив перехода на низкоуглеродную модель развития и оценка действующей в России системы стратегического планирования.

Методология. Применены методы сравнительного анализа и обобщения.

Результаты. Установлено, что внешний фактор остается существенным стимулом к переходу России к низкоуглеродной модели экономики. Переформатированию экономики призвана содействовать Стратегия социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, но этот документ носит формальный характер.

Выводы. Переход России к низкоуглеродной модели экономики требует преодоления технологического отставания от развитых стран.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2022

Для цитирования: Шимко О.В. Ориентация на низкоуглеродную экономику в условиях санкций как один из национальных приоритетов развития Российской Федерации // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. – 2022. – Т. 18, № 9. – С. 1804 – 1824.
<https://doi.org/10.24891/ni.18.9.1804>

Введение

Различные аспекты декарбонизации и трансформации мировой экономики в соответствии с низкоуглеродной моделью развития получили довольно широкое освещение в российской науке [1]. Представители научного сообщества рассматривают особенности перехода к низкоуглеродной

экономике как в общемировом масштабе, так и на уровне региональных образований [2] и отдельных стран [3]. Вполне закономерно то, что основной упор в работах делается на Европейский союз (ЕС) и Китай. Так, Европейский союз на протяжении многих лет выступает одним из основных апологетов перехода к низкоуглеродной экономике¹. Довольно давно о своем намерении двигаться в сторону создания подобной модели экономики заявил также и Китай².

Но столь высокая заинтересованность ЕС и Китая в углеродном регулировании вызвана не только лишь стремлением снизить выбросы углекислого газа в целях сдерживания роста среднегодовой температуры на Земле, но также и сугубо экономическими причинами. Действительно, ЕС и Китай являются крупными нетто-импортерами различных энергоресурсов, а потому вполне объяснимо их разумное желание снизить зависимость от внешних поставок топливно-энергетических товаров посредством развития альтернативных источников энергии и повышения собственных показателей энергоэффективности.

Многолетняя ориентация внешней торговли России на ЕС и Китай (ключевой составляющей российского экспорта являются именно сырьевые товары) побуждала отечественных исследователей обращаться к данной тематике. Пристальное внимание уделяется преобразованию национального хозяйства России в целом [4], а также в рамках отдельных регионов [5] и секторов экономики [6]. Ученый не обходят стороной перспективы [7] и возможные риски [8] перехода к низкоуглеродной модели. Заметный интерес проявляется к строительству [9], но преимущественно авторы сосредоточены на различных направлениях энергетического сектора. Помимо нефтегазовой отрасли, в работах больше внимание уделяется атомной [10] и альтернативной [11] энергетике. Некоторые ученые исследуют деятельность конкретных энергетических компаний [12].

Постепенно наметились заметные изменения в мировой экономике и политике. Так, ЕС и Китай перешли к следующему этапу перехода к модели низкоуглеродной экономики. Эскалация конфликта вокруг Украины стала отправной точкой для новых санкций в отношении России. Перечисленные события потребовали повышенного внимания к низкоуглеродной тематике, но теперь уже с другого ракурса. В сложившихся условиях важно

¹ Low-carbon Economy.

URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/low-carbon-economy/

² Sustainable Low-Carbon City Development in China.

URL: <https://www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/wb103.pdf>

определить перспективы развития низкоуглеродной экономики в России, а также актуальность системы стратегического планирования для трансформации национального хозяйства страны.

Перспективы развития низкоуглеродной экономики в России в условиях введения новых санкций

Уже летом 2021 г. стали происходить важные для всей российской экономики события, которые способны оказать существенное влияние на внешнюю торговлю России. Так, 14 июля 2021 г. Европейская Комиссия одобрила предложение по внедрению Механизма трансграничного углеродного регулирования³, который призван установить углеродный налог на ввозимые в страны ЕС товары. Планируется, что с 2023 г. импортеры некоторых групп товаров будут обязаны сообщать об «углеродном» следе продукции, но пока без уплаты самого сбора. Первоначально в список вошли такие категории, как импорт продукции черной металлургии, цемента, удобрений, алюминия и поставки электроэнергии. Но полностью Механизм трансграничного углеродного регулирования начнет действовать с 2026 г.

Всего через два дня, 16 июля, о запуске своей Национальной схемы торговли выбросами объявил Китай⁴, и рынок этой страны по торговле квотами на выбросы углеродов стал крупнейшим в мире. Речи о введении в Китае собственного трансграничного регулирования пока не идет, но страна активно использовала опыт ЕС при формировании национальной системы торговли выбросами⁵, поэтому в обозримом будущем Китай вполне способен реализовать подобные меры, особенно в случае положительных результатов введения трансграничного углеродного регулирования в ЕС. Такие шаги двух ключевых для российской внешней торговли партнеров вынуждают и нашу страну прилагать серьезные усилия по развитию своей системы регулирования выбросов.

Реакцией на меняющуюся ситуацию стала Стратегия социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых

³ Carbon Border Adjustment Mechanism.

URL: https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en

⁴ China Steps Up Climate Fight with Emissions Trading Scheme.

URL: <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/china-steps-up-climate-fight-with-emissions-trading-scheme/>

⁵ Frequently Asked Questions on EU-China Relations.

URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_2258

газов до 2050 г., утвержденная Правительством России 29 октября 2021 г.⁶. Парижское соглашение предполагало, что к 2020 г. государства направят в Секретариат ООН по климату свои варианты долгосрочных стратегий развития с низким уровнем выбросов парниковых газов⁷, поэтому можно сделать вывод о том, что Российская Федерация отреагировала на плановое событие в рамках исполнения Парижского соглашения с некоторым запозданием.

В распоряжении Правительства указано, что положениями стратегии надлежит руководствоваться при разработке и реализации документов стратегического планирования. Данный факт делает обозначенный документ важным компонентом системы стратегического планирования России. Министерству экономического развития поручено разработать план мероприятий по реализации стратегии, а в рамках проведенного 11 февраля 2022 г. совещания были названы ключевые направления плана⁸. До конца 2022 г. в стране планируется организовать национальную систему климатического регулирования.

Но изрядную неопределенность в наметившиеся планы вносят события вокруг Украины, следствием которых стало введение нового пакета санкций в отношении России со стороны прежде всего Европейского союза, США, Великобритании, Канады, Австралии, Японии. Ограничения затронули экспорт российских товаров предприятий топливно-энергетического комплекса и продукции черной металлургии. В марте–апреле 2022 г. США, Канада и Австралия объявили о запрете поставок угля, жидких углеводородов и природного газа из России. О намерении в течение 2022 г. постепенно отказаться от импорта российских углеводородов и продукции черной металлургии заявила и Великобритания. В то же время Европейский союз отказался импортировать из России уголь и продукцию черной металлургии⁹.

⁶ Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.10.2021 № 3052-р). URL: <http://static.government.ru/media/files/ADKkCzp3fWO32e2yA0BhtIpyzWfHaiUa.pdf>

⁷ Что такое Парижское соглашение? URL: <https://unfccc.int/ru/peregovornyy-process-i-vstrechi/parizhskoe-soglashenie/chto-takoe-parizhskoe-soglashenie>

⁸ Андрей Белоусов провел совещание с бизнес-сообществом по плану реализации Стратегии низкоуглеродного развития РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/andrey_belousov_provel_soveshchanie_s_biznes_soobshchestvom_po_planu_realizacii_strategii_nizkouglerodnogo_razvitiya_rf.html

⁹ Russia's War on Ukraine: A Sanctions Timeline. URL: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/russias-war-ukraine-sanctions-timeline>

Такая позиция вполне объяснима ввиду того, что по итогам 2021 г. в стоимостном выражении поставки природного газа из России в страны ЕС составляли 39,2%¹⁰, а импорт российской сырой нефти – 24,8% от совокупного показателя. Заместить столь крупную долю в общих поставках углеводородного сырья в ЕС одновременно представляется маловероятным.

Не стоит забывать также о транспортных и технологических аспектах. В частности, природный газ из России почти в полном объеме транспортируется в ЕС по трубопроводной системе¹¹, а нарастить прокачку по трубопроводам на подобную величину из Норвегии¹², Северной Африки¹³ и Азербайджана¹⁴ не получится ввиду ограниченности их пропускной способности. Следовательно, могут потребоваться дополнительные мощности по сжижению природного газа у поставщиков, новые газозовы и соответствующая портовая инфраструктура в ЕС. Надо также учитывать, что технологический процесс на получающих российское сырье нефтеперерабатывающих заводах выстроен именно под его характеристики¹⁵.

Основные поставки природного газа осуществляются по долгосрочным контрактам¹⁶. Покупатель при неисполнении своих обязательств по отбору природного газа частично оплачивает его неотобранное количество, что является весомым сдерживающим фактором. Так, подобные контракты, заключенные с рядом стран, истекают не ранее 2030 г.¹⁷. В частности, до указанного срока действует договор с Данией; в 2031 г. истекает срок действия соглашений с Финляндией и Францией, а в 2032 г. – со Словакией.

¹⁰ EU Imports Of Energy Products – Recent Developments.
URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments#Overview

¹¹ Europe Relies Primarily on Imports to Meet its Natural Gas Needs.
URL: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=51258>

¹² The Oil and Gas Pipeline System.
URL: <https://www.norskpetroleum.no/en/production-and-exports/the-oil-and-gas-pipeline-system/>

¹³ Algeria Ready to Supply Gas to Europe.
URL: <https://www.middleeastmonitor.com/20220228-algeria-ready-to-supply-gas-to-europe/>

¹⁴ Баку намерен вывести газопровод в Европу на полную мощность.
URL: <https://1prime.ru/gas/20220203/835969885.html>

¹⁵ Мощнейший шок: кто не переживет «свободу» от российской нефти.
URL: <https://1prime.ru/energy/20220311/836347858.html>

¹⁶ Масштаб развития. Годовой отчет ПАО «Газпром» за 2020 год.
URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/57/982072/gazprom-annual-report-2020-ru.pdf>; Отчет эмитента (ежеквартальный отчет) за 4 квартал 2020 г. Публичное акционерное общество «Газпром».
URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/05/118974/gazprom-emitent-report-4q-2020.pdf>

¹⁷ Газпром-экспорт. Австрия. URL: <https://gazpromexport.ru/partners/>

Контракты с Германией, Италией и Чехией действуют до 2035 г, до 2036 г. – с Венгрией, тогда как соглашение с Австрией действует до 2040 г. Полный отказ от поставок природного газа из России требует длительного времени, в течение которого взаимоотношения между Россией и странами Европейского союза способны претерпеть серьезные изменения в любом направлении.

Помимо использования «выпадающих» из экспорта в страны ЕС объемов сырой нефти и природного газа в рамках развития собственной нефтепереработки и нефтегазохимии, часть поставок может быть перенаправлена на рынки тех стран, где потребление данных видов углеводородов серьезно превосходит их добычу. Кроме того, подобные государства не должны относиться к перечню тех стран, которые ввели санкции в отношении России¹⁸, и такими странами являются Индия и Китай¹⁹. В Индии в настоящее время не ведутся разработки системы торговли квотами на выбросы углекислого газа²⁰. Между тем наращивание поставок в Китай увязано с вводом в действие в стране схемы торговли выбросами, продолжением которой в последующем способно стать внедрение трансграничного регулирования.

В условиях возникшей неопределенности важно понимать, что Европейский союз занимается снижением углеродоемкости своей экономики на протяжении многих лет. В частности, схема торговли выбросами в ЕС функционирует еще с 2005 г.²¹. Стоит отметить, что ЕС добился значительных успехов и в развитии низкоуглеродных технологий. Так, в 2004 г. в ЕС был принят План действий по экологическим технологиям в целях повышения конкурентоспособности и достижения мирового лидерства в данной области²².

Европейский союз за время с момента утверждения указанного плана достиг заметных успехов в таких направлениях, как возобновляемая энергетика, управление энергопотреблением и энергоэффективность,

¹⁸ Перечень иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия (утв. распоряжением правительства Российской Федерации от 05.03.2022 № 430-р). URL: <http://static.government.ru/media/files/wj1HD7RqdPSxAmDlaisqG2zugWdz8Vc1.pdf>

¹⁹ Backing Britain. URL: <https://www.bp.com/>

²⁰ State and Trends of Carbon Pricing 2021. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35620>

²¹ EU Emissions Trading System (EU ETS). URL: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en

²² Eco-innovation at the Heart of European Policies. URL: https://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-action-plan/etap-previous-action-plan_en

выработка энергии с использованием отходов, зеленая инфраструктура, экологичный транспорт, сельское и лесное хозяйство, биомасса, биотопливо и водородные технологии. Посредством финансируемой инициативы ЕС «продвигает» свои предложения в Аргентине, Бразилии, Канаде, Колумбии, Мексике и Чили²³. Можно утверждать, что Европейский союз проделал за столь продолжительный период серьезную работу как по развитию низкоуглеродных технологий, так и по их продвижению в других регионах мира. Между тем Россия не уделяла данному направлению столь пристального внимания.

Высокую значимость приобретает тот факт, что введенные ЕС, США, Великобританией, Канадой, Австралией и рядом других стран санкции направлены не только на ограничение внешней торговли ключевыми товарами российского производства, но и на запрет инвестиций и экспорт высоких технологий в Россию. Новые санкции нацелены на то, чтобы воспрепятствовать преодолению технологического отставания России от развитых стран, и именно отсутствие необходимых технологий во многих отраслях является ключевым препятствием, преодоление которого станет залогом дальнейшего устойчивого развития экономики России.

Санкции побудили Правительство России принять ряд мер по ослаблению требований в отношении выбросов. Так, 15 марта 2022 г. одобрен План первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления, направленный на снижение регуляторных издержек для отечественных предпринимателей²⁴. Планируется перенос вступления в силу отдельных положений законодательства в сфере экологии на срок до двух лет. Также постановлением утверждены правила²⁵, которые до 1 февраля 2023 г. позволяют выпускать автомобили, оснащенные двигателями экологического класса «Евро-0».

²³ EU Solutions in Low Carbon Technologies and Circular Economy for Markets in the Americas. URL: https://fpi.ec.europa.eu/stories/eu-solutions-low-carbon-technologies-and-circular-economy-markets-americas_en

²⁴ План первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления. URL: http://econom22.ru/economy/se-monitoring/sanktsii-2022/plan_RF_15.03.2022.pdf

²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 12.05.2022 № 855 «Об утверждении Правил применения обязательных требований в отношении отдельных колесных транспортных средств и проведения оценки их соответствия». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202205130025>

Рассматривалось и предложение по снижению ставки платы за воздействие на окружающую среду²⁶, но оно не нашло поддержки в Министерстве природных ресурсов и экологии и Совете Федерации. Данные меры рассчитаны на краткосрочную перспективу и направлены на содействие промышленности в условиях необходимости скорейшего изменения экономической модели. Более того, Президент России В.В. Путин ясно обозначил то, что Россия остается частью мировой экономики²⁷, а потому является важной и неотъемлемой составляющей всех происходящих в глобальном масштабе процессов.

Несмотря на все события в сфере геополитики, Россия в рамках Парижского соглашения по климату приняла на себя обязательства²⁸ по ограничению к 2030 г. антропогенной эмиссии парниковых газов на уровне не выше 70% от показателя 1990 г. Но дополнительным условием со стороны России является максимально возможный учет роли лесов, их значимости для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним. Даже в условиях напряженности вокруг Украины тематика углеродного регулирования не потеряла своей актуальности, а потому утвержденная Правительством России стратегия выступает как важный элемент системы стратегического планирования в стране.

Соответствие Стратегии развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов целям перехода к низкоуглеродной экономике

Необходимо отметить, что под стратегией подразумевается та деятельность, которая направлена на получение планируемого результата с учетом перспективы долговременного развития²⁹. Именно с указанной позиции и стоит рассматривать утвержденную Стратегию социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г. Данная стратегия строится на двух возможных вариантах развития ситуации – инерционном и целевом. Инерционный сценарий подразумевает

²⁶ В СФ выступили против снижения экологических требований к бизнесу.
URL: https://senatinform.ru/news/v_sf_vystupili_protiv_snizheniya_ekologicheskikh_trebovaniy_k_biznesu/

²⁷ Путин заявил, что Россия остается частью мировой экономики.
URL: https://1prime.ru/state_regulation/20220224/836163819.html

²⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 21.09.2019 № 1228 «О принятии Парижского соглашения».
URL: <http://static.government.ru/media/files/10US0FqDc05omQ1VgnC8rfL6PbY69AvA.pdf>; Указ Президента Российской Федерации от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45990>

²⁹ ГОСТ Р 52104-2003. Ресурсосбережение. Термины и определения.
URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200032451?ysclid=17n4mk5e7d464525200>

сохранение нынешней экономической модели развития страны, а потому не является целевым ориентиром. Предпочтительным является целевой сценарий, подразумевающий сокращение выбросов с учетом экономических возможностей по внедрению соответствующих технологий и соблюдение национальных интересов в области социально-экономического развития. В качестве ориентира для целевого сценария заявлено намерение снизить величину нетто-выбросов примерно на 60% в 2050 г. относительно «планки» базового 2019 г., тогда как инерционный сценарий подразумевает прирост обозначенного параметра на 25% к указанному сроку. Показатели, закрепленные в целевом сценарии, выходят далеко за рамки Парижского соглашения – Россия планирует достичь углеродной нейтральности к 2060 г., о чем было официально заявлено на Конференции ООН по климату в Глазго³⁰.

Рассмотрим, за счет чего в представленных сценариях Правительство России намерено обеспечить достижение обозначенных значений по нетто-выбросам. Данный показатель является составным и характеризует разность между выбросами и поглощением парниковых газов. Инерционный сценарий строится на том, что поглощение в 2030 и 2050 гг. останется на уровне базового периода, а в 2030 г. возможно увеличение выбросов более чем на 6% по сравнению с «планкой» 2019 г. Тенденция к повышению значения выбросов сохранится и в дальнейшем, что может привести к приросту данного показателя в 2050 г. почти на 19% относительно базового периода. Следовательно, рост показателя нетто-выбросов при воплощении инерционного сценария произойдет за счет увеличения выбросов.

В свою очередь, и целевой сценарий предполагает прирост значения поглощения менее 1% в 2030 г., но затем планируется увеличение данного показателя на 124% в 2050 г. В случае с выбросами в 2030 г. намечен прирост более чем на 4% выше уровня базового года, а в 2050 г. планируется спад примерно на 14% по сравнению с 2019 г. Соответственно, основной вклад в снижение нетто-выбросов по такому сценарию вносит именно увеличение величины поглощения. Планируемое сокращение выбросов – заметное, но роль данного компонента в реализации целевого сценария гораздо скромнее.

Представленные сценарии характеризуются не столь существенными различиями в плановом уровне выбросов и поглощения по состоянию на

³⁰ Россия может достичь углеродной нейтральности ранее 2060 года.
URL: <https://rg.ru/2021/11/10/rossiia-mozhet-dostich-uglerodnoj-nejtralnosti-ranee-2060-goda.html>

2030 г. Важно и то, что именно 2030 г. заявлен в качестве целевого ориентира для выполнения Россией взятых на себя обязательств в рамках Парижского соглашения, которое упоминается и в тексте стратегии. Но в стратегии не указан уровень нетто-выбросов в 1990 г. Между тем его точное значение приведено в Национальном докладе о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, за 1990–2019 гг. – 3 087 млн т в CO₂-эквиваленте⁵¹.

Согласно инерционному сценарию, в 2030 г величина выбросов должна составить 2 253 млн т в CO₂-эквиваленте, что составляет менее 73% от «планки» нетто-выбросов 1990 г. В целевом сценарии установлен показатель в 2 212 млн т в CO₂-эквиваленте, что менее 72% от значения, указанного в тексте Парижского соглашения. Весьма сомнительно, что показатель по нетто-выбросам в 2030 г. способен превысить 70% даже при резком снижении значений по поглощению, поэтому данная стратегия прямо указывает на то, что принятые на себя Россией в рамках Парижского соглашения обязательства выполнимы к обозначенному в документе сроку вне зависимости от реализуемого сценария социально-экономического развития.

Следует также выделить и другой примечательный момент, который вытекает из анализа обоих сценариев стратегии. Так, по инерционному сценарию планируется наращивание нетто-выбросов в 2030 г. на величину свыше 8% по сравнению с 2019 г., тогда как при реализации целевого сценария данный показатель увеличится менее чем на 6% по отношению к базовому периоду. Значит, изменение нетто-выбросов в среднесрочной перспективе в каждом из сценариев не столь велико, а основные перемены в рамках целевого сценария намечены уже на период после 2030 г. Между тем данный временной промежуток довольно широк, что затрудняет формирование представления о том, когда же именно станут происходить столь существенные подвижки в нетто-выбросах.

Закономерный интерес вызывает и то, как в каждом из сценариев планируется обеспечить достижение заявленных показателей по выбросам и поглощению. Основное внимание необходимо уделить именно поглощению, на которое делается упор при реализации целевого сценария. В стратегии упоминается поглощающая способность как природных поглотителей, так и накопителей парниковых газов. Даже инерционный

⁵¹ Russian Federation. 2021 National Inventory Report (NIR).
URL: <https://unfccc.int/documents/273477>

сценарий подразумевает комплекс различных мер лишь для сохранения уже достигнутого уровня поглощения. Между тем вся имеющаяся в соответствующем разделе стратегии информация не позволяет сделать вывод о том, какой вклад каждый из компонентов вносит в поддержание базового уровня показателя. Не представляется возможным установить сроки и последовательность проведения мероприятий, а также оценить те силы и средства, которые могут потребоваться для обеспечения величины заявленного в сценарии поглощения.

Абсорбция парниковых газов в лесном хозяйстве имеет ключевое значение для поглощения парниковых газов в России. Так, упомянутый показатель в лесном хозяйстве страны насчитывал примерно 660 млн т в CO₂-эквиваленте по итогам 2019 г. Все прочие компоненты в рамках сектора землепользования, изменения в землепользовании и лесного хозяйства в совокупности формируют противоположный результат в виде выбросов, который и обеспечил суммарную величину в 535 млн т в CO₂-эквиваленте в категории «поглощения за базовый период». Примечательно и то, что абсорбция парниковых газов в лесном хозяйстве в период 1990–2019 гг. увеличилась с 248 млн т в CO₂-эквиваленте до почти 782 млн т в CO₂-эквиваленте, но затем наметилась тенденция к снижению показателя, который со временем опустился до уже обозначенного значения. Следовательно, можно предположить, что меры в отношении лесного хозяйства и должны внести основной вклад в поддержание значения поглощения парниковых газов в стране на уровне базового года.

Целевой сценарий по набору мероприятий напоминает инерционный вариант, но имеются и свои отличия. В частности, предполагается увеличение площади управляемых лесов и совершенствование практики управления ими. Также запланировано проведение исследований в целях получения новых знаний о лесах и осуществление мероприятий по оценке и изучению потенциала увеличения поглощения ими парниковых газов с последующим созданием соответствующих технологий. Но и в целевом сценарии не содержится оценка вклада каждого из компонентов в формирование общего показателя, сроков реализации и возможных затрат по каждому из обозначенных мероприятий.

В сценарии указано, что суммарные инвестиции в управляемые экосистемы вплоть до 2050 г. могут достигать ежегодно не менее чем 0,1% от валового внутреннего продукта (ВВП) России. Однако в стратегии нет прогнозных значений ВВП по состоянию на 2050 г. Между тем в рамках уже действующей системы стратегического планирования оценочные данные

по ВВП содержатся в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 г.³². Но в это документе изложено видение ситуации в рамках консервативного и базового сценариев без учета анализируемой стратегии, а временной диапазон не охватывает период до 2050 г. Не указаны в целевом сценарии и сведения, позволяющие оценить «верхнюю планку» таких инвестиций.

Наиболее вероятным представляется то, что настолько внушительные различия между заявленными в сценариях уровнями поглощения парниковых газов предполагается обеспечить за счет увеличения площади и пересмотра поглощающей способности управляемых лесов, так как лишь эта их категория учитывается при подобных расчетах. Такая работа в стране уже активно ведется: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации подготовило распоряжение о внесении изменений в Методические указания по количественному определению объема поглощения парниковых газов³³. Смысл его заключается в расширении перечня исходных данных для расчета поглощающей способности российских экосистем. В частности, к категории управляемых лесов теперь станут относиться резервные леса и леса на землях сельхозназначения.

Планируется провести уточнение коэффициентов накопления углерода, а также выполнить корректировку площади погибших лесов, а также осушенных и обводненных торфяников. Предполагается, что такие меры могут увеличить баланс поглощения парниковых газов до 1 100 млн т в CO₂-эквиваленте³⁴, но конкретный срок завершения мероприятий Министерство не сообщило. Указанные меры способны внести основной вклад в достижение планового показателя поглощения парниковых газов, равного 1 200 млн т в CO₂-эквиваленте, в рамках целевого сценария стратегии. Но данный подход носит сугубо формальный характер и не связан с реальным восстановлением, развитием и охраной лесов, а также с иными действенными мерами практического характера по сельскому хозяйству и водным ресурсам. Неясен и экономический эффект от

³² Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года.
URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/a5f3add5deab665b344b47a8786dc902/prognoz2036.pdf>

³³ Распоряжение Минприроды России от 20.01.2021 № 3-р «О внесении изменений в методические указания по количественному определению объема поглощения парниковых газов, утвержденные распоряжением Минприроды России от 30.06.2017 № 20-р».
URL: <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-minprirody-rossii-ot-20012021-n-3-r-o-vnesenii/?ysclid=17n4sac1gn136009161>

³⁴ Минприроды России разработало распоряжение о внесении изменений в Методические указания по количественному определению объема поглощения парниковых газов.
URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/minprirody_rossii_razrabotalo_rasporyazhenie_o_vnesenii_izmeneniy_v_metodicheskie_ukazaniya_po_kolich/?ysclid=17n4vacmix77832299

реализации такого подхода. Выдвигаются предположения о том, что поглотительная способность российских лесов может использоваться при переговорах в качестве аргумента для снижения налоговых платежей в рамках трансграничного углеродного регулирования³⁵. Между тем сомнительно и то, что ЕС пойдет на подобные уступки, особенно с учетом его статуса крупного нетто-импортера сырья. Не определен и механизм отнесения поглощающей способности экосистемы страны к ставке за углеродный след той или иной продукции, которая поставляется в Европейский союз.

Непосредственно выбросы парниковых газов выступают в качестве другого составного компонента показателя нетто-выбросов. Инерционный сценарий не подразумевает разработки стимулирующих мер по уменьшению энергоемкости и углеродоемкости экономики страны. В рамках инерционного сценария прогнозируется медленное снижение энергоемкости благодаря реализации государством мер по повышению энергетической эффективности.

Для целевого сценария планируется, что именно реализация стимулирующих мер по энергосбережению и повышению энергетической эффективности станет одной из важнейших составляющих при переходе к низкоуглеродному развитию. Ключевыми направлениями здесь выступают производство и распределение электрической и тепловой энергии, промышленность и жилищно-коммунальное хозяйство. Но для инерционного и целевого вариантов также не представляется возможным оценить вклад каждого из компонентов в изменение выбросов парниковых газов. В целевом сценарии заявлено и то, что необходимые инвестиции в период 2031–2050 гг. могут составить от 1,5% до 2% ВВП, но отсутствие прогнозных данных по обозначенному показателю не позволяет оценить и необходимые вложения.

Примечательно, что в рамках целевого сценария отдельным пунктом указываются мероприятия по реализации стратегии, которые подразделяются на несколько групп – общеотраслевые мероприятия, а также те, которые относятся к сферам энергетики, строительства и жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, промышленности, к обращению с отходами производства и потребления, к сельскому и лесному хозяйству. Данный пункт анализируемой стратегии по своей сути напоминает портфель многочисленных разноплановых проектов,

³⁵ Эксперты подсчитали себестоимость поглощения лесом углерода.
URL: <https://rg.ru/2021/04/27/eksperty-podschitali-sebestoimost-pogloshcheniia-lesom-ugleroda.html>

ранжированных лишь по отраслевому характеру. Но и подобная группировка не позволяет оценить значимость мероприятий для реализации стратегии.

Между тем основная часть мер затрагивает именно проблему снижения выбросов парниковых газов, а большое количество мероприятий прямо или косвенно связано с внедрением новых технологий в масштабе всей страны или на уровне отдельных отраслей. Следовательно, переход на низкоуглеродную модель экономики затруднен из-за технологического отставания, преодоление которого является одной из ключевых задач развития страны. По этой причине срокам выполнения, требуемым ресурсам и оценке возможного влияния каждого из них на показатели выбросов парниковых газов важно уделить повышенное внимание в рамках предлагаемой стратегии.

Также в стратегии в качестве отдельной меры не обозначено создание собственного механизма климатического регулирования. Более того, в тексте документа не упоминается о стремлении к формированию национальной системы торговли квотами на выбросы, стимулирующей развитие низкоуглеродной экономики в стране. Одно из общепромышленных мероприятий предполагает изменение налоговой, таможенной и бюджетной политики в контексте вызовов, связанных со снижением выбросов парниковых газов, но обтекаемая формулировка не позволяет получить достоверное представление о тех конкретных шагах, которые необходимо предпринять. Нечеткость формулировок присуща описанию и других мероприятий в рамках реализации целевого сценария.

Подразумевается, что приоритетные меры будут отражены в плане реализации стратегии, публикация которого намечена на 2022 г., а контроль достижения целей стратегии предполагается производить за счет определения текущих значений показателей и мониторинга выполнения тех мероприятий, которые указаны в плане реализации стратегии. В качестве таких величин в отдельном пункте стратегии заявлены объемы суммарных и секторальных выбросов парниковых газов, но не сделан акцент на их поглощение, показатели по которому представлены в приложении к анализируемой стратегии. В обозначенном пункте значатся такие показатели реализации, как объем и эффективность производства энергии. Но в стратегии не указано, что конкретно подразумевается под эффективностью производства энергии. Нет данных и о том, как объем выпуска энергии должен соотноситься со значением выбросов парниковых газов.

Похожая аргументация вполне справедлива и в отношении прочих показателей. Таковыми выступают показатели энергетической эффективности в отраслях экономики, индикаторы, характеризующие углеродную интенсивность экономики, а также объем и удельная эффективность инвестиций в снижение выбросов парниковых газов и увеличение поглощающей способности. Отдельного внимания в контексте реализации стратегии по нетто-выбросам парниковых газов заслуживают показатели вовлеченности отраслей и государственных структур в реализацию данной стратегии. Неясно и то, какие документы в системе стратегического планирования страны надлежит подвергнуть корректировке после утверждения данной стратегии.

Выводы

Внешний фактор и после введения ограничений в отношении отечественного экспорта продолжает оставаться существенным стимулом для перехода России к модели низкоуглеродной экономики, активизируя развитие современных технологий. Но преодоление технологического отставания является одной из ключевых задач для России, чему также препятствуют новые санкции. Стремление к построению низкоуглеродной экономики отражено в Стратегии социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утверждение которой стало запоздалым выполнением условия Парижского соглашения и реакцией на события в ЕС и Китае. На совещании по плану реализации стратегии было объявлено, что уже в 2022 г. намечено создание национальной системы климатического регулирования.

Но обозначенная стратегия носит преимущественно формальный характер, если рассматривать таковую как деятельность, направленную на получение планируемого результата с учетом перспективы долговременного развития. Так, в рамках приоритетного целевого сценария ключевой вклад в снижение нетто-выбросов к 2050 г. предполагается внести путем расширения категории управляемых лесов и уточнения коэффициентов накопления углерода. При этом роль поглощающей способности лесов становится очевидной лишь после анализа документов, не упомянутых в тексте стратегии. Значимость вклада сокращения выбросов в итоговое снижение нетто-выбросов ощутимо скромнее.

Представление о вкладе всех прочих мероприятий в реализацию не только целевого, но даже и инерционного сценария также не получается сформировать исходя из содержания стратегии. Все мероприятия в рамках

целевого сценария совокупно напоминают портфель проектов, ранжированных по отраслевому принципу. Не представляется возможным проанализировать взаимосвязь, вероятные сроки и последовательность реализации мероприятий, а также необходимые инвестиции и иные ресурсы. Но многие мероприятия по снижению уровня выбросов связаны с преодолением заметного технологического отставания, что требует повышенного внимания и более детальной проработки.

Стратегия не содержит и конкретного указания на формирование национальной системы торговли квотами, которая на совещании обозначена в качестве одного из основных направлений, стимулирующих развитие низкоуглеродной экономики в России. Предполагается лишь изменение налоговой, таможенной и бюджетной политики в контексте вызовов, связанных с развитием при низком уровне выбросов парниковых газов. Но в подобной интерпретации предлагаемая мера представляется расплывчатой, что свойственно и прочим мероприятиям, а потому не дает возможности сформулировать представление о конкретных шагах для реализации стратегии. Требуется уточнение и тех показателей, на основе которых планируется осуществлять мониторинг выполнения стратегии.

Не поддаются прогнозной оценке и общие инвестиции по каждому из сценариев данной стратегии. Охватываемый стратегией временной диапазон выходит за рамки обозначенных сроков действия всех уже утвержденных документов системы стратегического планирования. Неясно, как представленные в стратегии варианты развития ситуации в экономике соотносятся с имеющимися в других стратегических документах сценариями.

В тексте не содержится указание и на то, какие документы системы стратегического планирования подлежат корректировке после утверждения данной стратегии. Выявлено, что основные изменения предполагаются после 2030 г., а широкий интервал времени между ключевыми отметками не позволяет провести более точную оценку. Но взятые в рамках Парижского соглашения обязательства Россия может выполнить без приложения особых усилий, поэтому ориентация на него не представляется значимым фактором, а носит преимущественно формальный характер. Более детальную проработку приоритетных мер предполагается представить уже в плане мероприятий по реализации стратегии, но Министерство экономического развития Российской Федерации к обозначенному в распоряжении сроку данный документ так и не обнародовало.

Все указанное явно свидетельствует о необходимости доработки стратегии для успешной реализации приоритетной задачи по сокращению выбросов путем внедрения соответствующих технологий. Целью корректировки должна стать конкретизация мероприятий в рамках обоих сценариев, сроков их реализации, оценки вклада в достижение заявленных показателей, определение предельного объема возможных инвестиций, а также уточнение системы показателей, необходимых для мониторинга хода выполнения стратегии. Важно синхронизировать данную стратегию и с другими ключевыми документами в рамках действующей в России системы стратегического планирования.

Список литературы

1. *Кокорин А.О., Поташиников В.Ю.* Глобальный низкоуглеродный тренд развития как движущая сила реализации Парижского соглашения // *Экономическая политика*. 2018. Т. 13. № 3. С. 234–255.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/globalnyy-nizkouglerodnyy-trend-razvitiya-kak-dvizhuschaya-sila-realizatsii-parizhskogo-soglasheniya/viewer>
2. *Хаирова Э.А.* Низкоуглеродная экономика ЕС: тенденции и перспективы развития // *Экономика и предпринимательство*. 2018. № 6. С. 291–294.
3. *Бобылев С.Н., Барабошкина А.В., Джус С.* Приоритеты низкоуглеродного развития для Китая // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2020. № 82. С. 114–139.
URL: <https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10095>
4. *Порфирьев Б.Н., Широков А.А., Колпаков А.Ю.* Стратегия низкоуглеродного развития: перспективы для экономики России // *Мировая экономика и международные отношения*. 2020. Т. 64. № 9. С. 15–25. URL: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-9-15-25>
5. *Макаров И.А., Музыкаченко Е.Э.* О возможностях запуска регионального пилотного проекта по развитию низкоуглеродной экономики в Республике Татарстан // *Георесурсы*. 2021. Т. 23. № 3. С. 24–31.
URL: <https://doi.org/10.18599/grs.2021.3.4>
6. *Березкин М.Ю., Синюгин О.А.* Перспективы низкоуглеродного развития энергетики России // *Окружающая среда и энерговедение*. 2019. № 2. С. 4–13. URL: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3274715>

7. *Шинкевич А.И.* Низкоуглеродная экономика: проблемы и перспективы развития в России // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2020. Т. 14. № 4. С. 783–799.
URL: <https://doi.org/10.21202/1993-047X.14.2020.4.783-799>
8. *Михеев П.Н.* Риски перехода к низкоуглеродной экономике: угрозы и возможности для нефтегазовой отрасли // *Проблемы анализа риска*. 2021. Т. 18. № 2. С. 34–42.
URL: <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2021-18-2-34-42>
9. *Брылкина А.В.* Регулирование развития низкоуглеродной экономики в строительстве и в жилищно-коммунальном хозяйстве // *Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова*. 2022. № 1. С. 16–28. URL: <https://doi.org/10.21686/2413-2829-2022-1-16-28>
10. *Веселов Ф.В., Макарова А.С., Новикова Т.В. и др.* Конкурентные перспективы АЭС в формировании низкоуглеродного профиля российской электроэнергетики // *Энергетическая политика*. 2017. № 3. С. 68–77. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konkurentnye-perspektivy-aes-v-formirovanii-nizkouglerodnogo-profilya-rossiyskoy-elektroenergetiki/viewer>
11. *Кудрявцева О.В., Митенкова Е.Н., Маликова О.И., Головин М.С.* Развитие альтернативной энергетики в России в контексте формирования модели низкоуглеродной экономики // *Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика*. 2019. № 4. С. 122–139.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-alternativnoy-energetiki-v-rossii-v-kontekste-formirovaniya-modeli-nizkouglerodnoy-ekonomiki>
12. *Орлова О.Ю.* Стратегическая адаптация глобальных энергетических компаний в контексте тренда на низкоуглеродную экономику // *Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право*. 2021. № 12. С. 83–86.
URL: <https://doi.org/10.37882/2223-2974.2021.12.43>

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

pISSN 2073-2872
eISSN 2311-875X

*Challenges of Globalization and Their
Implications*

ORIENTATION TO A LOW-CARBON ECONOMY UNDER SANCTIONS AS ONE OF NATIONAL DEVELOPMENT PRIORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Oleg V. SHIMKO

Center for Innovative Economics and Industrial Policy,
Institute of Economics of Russian Academy of Sciences (IE RAS),
Moscow, Russian Federation
shima_ne@mail.ru
<https://orcid.org/0000-0002-0779-7097>

Article history:

Article No. 218/2022
Received 5 May 2022
Received in revised
form 12 July 2022
Accepted 19 Aug 2022
Available online
15 September 2022

JEL classification:

E61, E65, F51, F63,
O25

Keywords: low-carbon
economy, strategic
planning, emission,
absorption, target
scenario

Abstract

Subject. The article considers the legal framework for transition to a low-carbon economy.

Objectives. The purpose is to determine prospects for transition to a low-carbon development model and assess the strategic planning system in Russia.

Methods. The study draws on methods of comparative analysis and generalization.

Results. The paper determines that the external factor remains a significant incentive for Russia's transition to a low-carbon model of the economy. The Strategy for socio-economic development of Russia with a low level of greenhouse gas emissions until 2050 is designed to help reshape the economy, however, this document is of a formal nature.

Conclusions. Russia's transition to a low-carbon model of the economy requires closing the technological gap with developed countries.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2022

Please cite this article as: Shimko O.V. Orientation to a Low-Carbon Economy under Sanctions as One of National Development Priorities of the Russian Federation. *National Interests: Priorities and Security*, 2022, vol. 18, iss. 9, pp. 1804–1824.
<https://doi.org/10.24891/ni.18.9.1804>

References

1. Kokorin A.O., Potashnikov V.Yu. [Global low carbon trend of development as a driving force for Paris agreement implementation]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2018, vol. 13, no. 3, pp. 234–255.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/globalnyy-nizkouglerodnyy-trend-razvitiya-kak-dvizhuschaya-sila-realizatsii-parizhskogo-soglasheniya/viewer>
(In Russ.)

2. Khairova E.A. [Low-carbon EU economy: Trends and prospects]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2018, no. 6, pp. 291–294. (In Russ.)
3. Bobylev S.N., Baraboshkina A.V., Zhu X. [Priorities of low-carbon development for China]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2020, no. 82, pp. 114–139. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24411/2070-1381-2020-10095>
4. Porfir'ev B.N., Shirov A.A., Kolpakov K.Yu. [Low-carbon development strategy: Prospects for the Russian economy]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya = World Economy and International Relations*, 2020, vol. 64, no. 9, pp. 15–25. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-9-15-25>
5. Makarov I.A., Muzychenko E.E. [On the possibilities of launching a regional pilot project for the development of a low-carbon economy in the Republic of Tatarstan]. *Georesursy*, 2021, vol. 23, no. 3, pp. 24–31. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.18599/grs.2021.3.4>
6. Berezkin M.Yu., Sinyugin O.A. [Prospects of low-carbon development energy of Russia]. *Okruzhayushchaya sreda i energovedenie = Journal of Environmental Earth and Energy Study*, 2019, no. 2, pp. 4–13. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3274715>
7. Shinkevich A.I. [Low-carbon economy: Problems and prospects of development in Russia]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava = Actual Problems of Economics and Law*, 2020, vol. 14, no. 4, pp. 783–799. (In Russ.) URL: <https://doi.org/10.21202/1993-047X.14.2020.4.783-799>
8. Mikheev P.N. [Transition to a low carbon economy in the context of the oil and gas industry]. *Problemy analiza riska = Issues of Risk Analysis*, 2021, vol. 18, no. 2, pp. 34–42. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2021-18-2-34-42>
9. Brylkina A.V. [Regulating the development of low-carbon economy in construction and housing and municipal facilities]. *Vestnik Rossiiskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova = Vestnik of Plekhanov Russian University of Economics*, 2022, no. 1, pp. 16–28. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.21686/2413-2829-2022-1-16-28>

10. Veselov F.V., Makarova A.S., Novikova T.V. [NPP competitive prospects as to developing low carbon profile of Russian energy industry]. *Energeticheskaya politika = Energy Policy*, 2017, no. 3, pp. 68–77.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konkurentnye-perspektivy-aes-v-formirovanii-nizkouglerodnogo-profilya-rossiyskoy-elektroenergetiki/viewer>
(In Russ.)
11. Kudryavtseva O.V., Mitenkova E.N., Malikova O.I., Golovin M.S. [Development of alternative energy in Russia in the context of a low-carbon economy model]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6. Ekonomika = Moscow University Economics Bulletin*, 2019, no. 4, pp. 122–139.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-alternativnoy-energetiki-v-rossii-v-kontekste-formirovaniya-modeli-nizkouglerodnoy-ekonomiki>
(In Russ.)
12. Orlova O. Yu. [Strategic adaptation of global energy companies in the context of the trend towards a low-carbon economy]. *Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriya: Ekonomika i pravo = Modern Science: Actual Problems of Theory & Practice. Series: Economics and Law*, 2021, no. 12, pp. 83–86. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.37882/2223-2974.2021.12.43>

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.