

## Краткий обзор хода климатических переговоров ООН

(в преддверии Сессии Вспомогательных органов РКИК ООН<sup>1</sup>,  
Бонн, Германия, 8-18 мая, 2017 г.<sup>2</sup>)

Беспрецедентно быстрая ратификация Парижского соглашения почти всеми ведущими странами и его вступление в силу (причины рассматриваются ниже в приложении 1) привела к пересмотру графика работы РКИК ООН. На КС-22 в Марракеше в ноябре 2016 года правила реализации соглашения было решено выработать к концу 2018 года, но темпы работы оставляют желать лучшего<sup>3</sup>.

Зимой и весной 2017 года страны подавали предложения по различным аспектам переговоров (NDC, информация по адаптации, «прозрачность» действий и отчетности стран, Механизм устойчивого развития, работа финансового механизма, вопросы глобального подведения итогов в 2023 году, общая организация работы в целом и т.п.). Информация о запрашиваемых от стран предложениях и сроках их представления имеется в обзоре Международного института устойчивого развития (IISD)<sup>4</sup> и здесь не дублируется. Во время предстоящей сессии в Бонне IISD, как и ранее, предполагает освещать ход переговоров в режиме «день за днем»<sup>5</sup>.

Предложения стран (с указанием тем и дат предоставления мнений) имеются на сайте РКИК ООН<sup>6</sup>. От стран Восточной Европы (не входящих в ЕС), Кавказа и Центральной Азии на 28 апреля было получено только предложение России к Диалогу по исследованиям, ведущемуся в SABSTA. В нем речь идет о научных аспектах разработки национальных планов адаптации по Парижскому соглашению, а также об исследовании потоков парниковых газов, идущих через наземных экосистемы (леса, болота, водоемы и др.). В целом предложения носят предварительный и технический характер. Они отражают позиции сторон, которые с ноября не изменились (за исключением США, о чем говорится ниже).

Как и ранее в данном обзоре не приводятся позиции и требования WWF или экологических организаций в целом, для этого имеются иные документы<sup>7</sup>. Однако обзор,

---

<sup>1</sup> Термины и аббревиатуры РКИК ООН – см. Кокорин А.О., Липка О.Н., Суляндзига Р.В. Изменение климата. Глоссарий терминов, используемых в работе РКИК ООН. WWF России, Москва, 2015 г., 92 с. , <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/1034>.

<sup>2</sup> Данный обзор подготовлен по документам РКИК ООН, официальным и неофициальным заявлениям стран, аналитическим работам и отзывам экспертов. Комментарии и вопросы присылайте Алексею Олеговичу Кокорину (WWF России) по адресу [akokorin@wwf.ru](mailto:akokorin@wwf.ru).

<sup>3</sup> См. обзор состояния дел, подготовленный в ноябре 2016 г., по результатам КС-22, на сайте <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/>

<sup>4</sup> <http://www.iisd.ca/climate>

<sup>5</sup> По аналогии и на том же сайте, как это делалось в мае 2016 г. во время предыдущей встречи Вспомогательных органов РКИКООН в Бонне: <http://www.iisd.ca/climate>

<sup>6</sup> [http://unfccc.int/documentation/submissions\\_from\\_parties/items/5900.php](http://unfccc.int/documentation/submissions_from_parties/items/5900.php)

<sup>7</sup> Позиция и требования всех общественных экологических организаций, объединенных в сеть Climate Action Network (CAN), см. [www.climatenetwork.org](http://www.climatenetwork.org); сеть CAN для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (на русском языке) см. <http://infoclimete.org>. Скоординированная с CAN позиция WWF имеется на сайте [www.panda.org](http://www.panda.org). Позицию российских экологических организаций, выработанную перед КС-22, см., в частности, на сайтах <http://new.wwf.ru/what-we-do/climate-and-energy/> или <http://rusecounion.ru>

конечно, учитывает требования экологических организаций, и с этой точки зрения он может рассматриваться как аналитическое приложение к их позиции.

В целом ход выполнения решений Парижа секретариат РКИК сводит в единую таблицу – «Paris Agreement Progress Tracker»<sup>8</sup>. Там говорится о мандате (какой пункт решения 1/CP.21 имеется в виду и что он требует), сроки, состояние выполнения и последующие шаги. Таблица (ее объем почти 15 страниц), вероятно, прежде всего, представляет интерес для тех, кто непосредственно вовлечен в переговорный процесс, так как в целом это техническое рассмотрение состояния дел без их обобщения и анализа. Однако она имеет интернет гиперссылки и удобна для быстрого поиска, например, взглядов, выраженных странами по тому или иному вопросу.

Также на сайте РКИК имеются повестки дня сессий вспомогательных органов, включая проведение официальных мероприятий, запланированных перед сессией<sup>9</sup>. 6 мая состоится круглый стол по NDCs для представителей официальных делегаций. 6 мая также состоится специальный семинар по представлению информации по адаптации.

Наиболее значимыми с ноября 2016 года явлениями были ратификация Парижского соглашения все большим количеством стран, а также действия нового президента США. Информация о ратифицировавших и подписавших соглашение странах дана ниже в приложении 1. Там же рассматривается, какие Россия и другие страны, не ратифицировавшие соглашение, могут встретить ограничения в переговорном процессе. Здесь лишь заметим, что все переговорные площадки, включая Специальную рабочую группу по Парижскому соглашению (АРА), были образованы КС, поэтому в них на равных участвуют все страны РКИК ООН, а не только участники Парижского соглашения. Ситуация меняется на КС-24 в Польше в конце 2018 года, когда начнет принимать решения СМР-1 (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement)<sup>10</sup>.

Специфической особенностью зимы и весны 2017 года были новости о высказываниях и действиях президента США Д. Трампа, который ранее негативно высказывался о самой сути и путях решения глобальных климатических проблем. Постоянно ходят слухи о выходе США из Парижского соглашения и РКИК ООН в целом. 27 апреля состоялось специальное совещание ближайших советников президента США по этому вопросу. Единого мнения выработано не было. Некоторые участники высказались за официальный выход из соглашения, среди них был и руководитель агентства по охране окружающей среды (US EPA), что не удивительно, поскольку участие в соглашении может стать его персональной «головной болью». Большая часть участников совещания полагают, что США должны изменить само выполнение соглашения, чтобы получить от него выгоды. Что под этим имеется в виду не вполне ясно. В определенной мере Парижское соглашение содействует проникновению зарубежных компаний и их технологий на территории и рынки развивающихся стран, что, вероятно, может считаться выгодой.

С точки зрения формального участия, *де-юре* любая страна будет считаться вышедшей только через 4 года после принятия ей соответствующего решения. Конечно,

---

<sup>8</sup> [http://unfccc.int/files/paris\\_agreement/application/pdf/pa\\_progress\\_tracker\\_10042017.pdf](http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/pa_progress_tracker_10042017.pdf)

<sup>9</sup> [http://unfccc.int/meetings/bonn\\_may\\_2017/session/10073.php](http://unfccc.int/meetings/bonn_may_2017/session/10073.php)

<sup>10</sup> Данное название появилось после публикации глоссария (см. выше сноску 1), поэтому в глоссарии указано ранее имевшееся и неверное название СМА, которое заменено на СМР.

она может не участвовать *де-факто* или участвовать, но тормозить или даже блокировать процесс принятия решений. В принципе такая опасность есть, но новую делегацию и действия США в целом мы увидим только в Бонне в мае 2017 года. Пока избрание Д. Трампа никак на переговоры не повлияло. Из обсуждений новой политики США можно выделить ряд моментов.

США уже сокращают, возможно, до очень низкого уровня выделение средств климатического финансирования для развивающихся стран из государственного бюджета. При этом общее обязательство развитых стран – мобилизовать к 2020 году 100 млрд. долларов в год климатического финансирования может быть выполнено за счет большего потока (или большего зачета) частных инвестиций. Из них порядка 20% можно ожидать в виде средств, предоставленных Зеленому климатическому фонду. Однако объем грантовых средств на адаптацию – самая нужная слабейшим странам компонента глобального климатического финансирования станет меньше. В 2016 году были оценки, что она с 2020 года составит 10-20 млрд. долларов в год. Теперь логично говорить о нижней границе оценки.

При этом вероятнее всего, что США сохранят свое участие управляющих органах Зеленого климатического фонда (ЗКФ), но более не будут переводить туда средства. Б. Обама в 2014 году дал обещание выделить фонду 3 млрд. долларов (из общей суммы всех стран, равной 10 млрд. на 4 года ЗКФ). Один миллиард был перечислен сразу, и еще 500 млн. пришли в последние дни президентства Б. Обамы. Таким образом, «выпадает» 1,5 млрд. или порядка 15% средств на ближайшие годы работы ЗКФ.

Более консервативная делегация США в РКИК ООН может замедлить принятие решений. Однако и сейчас в РКИК есть большая группа развивающихся стран, это делающих – LMDC. Маловероятно, чтобы США присоединились к ним и покинули единую позицию развитых стран, требующую от *всех* стран действий, *равных по статусу* и соответствующих возможностям экономики. Однако при наличии более пассивной делегации США, Китаю будет легче стать новым «рулевым» глобального процесса, о стремлении к чему он уже не раз заявлял.

По мнению американских экспертов, США как минимум изменят свою национальную цель по выбросам на 2015 год (NDC) в сторону ослабления. Сейчас это 26-28% ниже уровня 2005 года, ослабление цели примерно до 22%, вероятно, будет означать, что она будет выполнена без каких-либо добавочных усилий, просто исходя из трендов развития экономики страны. Все зависит от степени торможения постепенного ухода США от угля. В 2016 году выбросы CO<sub>2</sub> в США снизились на 1,7%, а экономика выросла на 1,6%<sup>11</sup>. Сланцевый газ и ВИЭ потеснили уголь, потребление которого в 2016 году снизилось на 8,6%, потребление газа возросло на 0,9%, а нефтепродуктов на 1,1%. В целом явная тенденция на снижение потребления угля в стране наблюдается уже 6-8 лет. Столько же лет идет устойчивый рост потребления газа. В целом выбросы CO<sub>2</sub> в США снижаются и сейчас примерно на 15% ниже уровня 2005 года, а экономика за это время выросла на 80%. Снижение выбросов достигнуто за счет электроэнергетики (с 2005 года более, чем на 25%). Несмотря на высказывания новой администрации, инвесторов волнует ситуация не только в ближайшие 4-8 лет, но и через 10-15 и более лет, поэтому риски остаются неизменными (угроза принудительного снижения выбросов после 2030 года). На административную поддержку могут в той или иной мере рассчитывать нефтегазовые компании, но о субсидировании угля речь не идет, поэтому процесс ухода от угля в США будет продолжаться.

---

<sup>11</sup> Эти и другие данные по США: US EIA, 2017. Energy Information Administration. Report on April, 10, 2017 <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=30712>

В случае изменения NDC США в сторону ослабления, реакция мирового сообщества будет сильно негативной. Будут высказаны и мнения, что тем самым США нарушает Парижское соглашение. Однако тут, вероятно, нет однозначного толкования. Статья 4.3 говорит, что *«Каждый последующий определяемый на национальном уровне вклад Стороны будет представлять собой продвижение вперед сверх текущего определяемого на национальном уровне вклада»*. Ее можно трактовать таким образом, что цель на 2025-2030 годы обязательно должна быть сильнее, чем цель на 2020-2025 годы, при этом трансформация цели на 2020-2025 годы может идти в любую сторону. Другое мнение состоит в том, что никакая трансформация цели не может означать ее ослабления.

Весной 2017 появилась информация, что уход от угля и рост использования газа и ВИЭ в Китае и США привели к удивительному факту – стабилизации глобальных выбросов CO<sub>2</sub> в мире в целом<sup>12</sup>. Во время Парижской конференции это ожидалось не ранее начала 2020-х годов, а к немедленной остановке роста выбросов призывали лишь экологические организации. Однако данный факт сложно назвать результатом заключения и соглашения и его вступления в силу. Роль договоренности в снижении выбросов более детально рассмотрена ниже в Приложении 2. Там показано, что Парижское соглашение не является договоренностью о глобальных активных действиях по снижению выбросов парниковых газов. Скорее оно является отсрочкой принудительного снижения выбросов как минимум на 15 лет, «компенсированной» помощью наиболее слабым странам в адаптации к негативным эффектам изменения климата и в развитии на технологиях с низкими выбросами.

Тем не менее, ставить задачу ускорения снижения глобальных выбросов имеет смысл, иначе очень сложно подготовиться к будущему. Страны, игнорирующие низкоуглеродный тренд, рискуют к 2030-м годам остаться у «разбитого корыта» и впасть в глубокий и долгосрочный экономический спад. С этой точки зрения, относительно сессии в Бонне можно высказать ряд комментариев.

- На 2018 год запланирован так называемый “Facilitative Dialogue” – процесс рассмотрения действий стран, порядок и принципы проведения которого будут обсуждаться в Бонне. Безусловно, что Диалог будет носить для стран «дружественный» и сугубо рекомендательный характер. Но он может быть «жестче» или «мягче» в зависимости от используемых источников информации (государственные доклады или шире), от возможности неправительственных организаций высказывать свое мнение и т.п. Соответственно, влияние на страны может быть разным (особенно это касается получателей климатической помощи и других стран, дорожащих своей «зеленой» репутацией). Не исключено, что ряд стран пересмотрит свои цели в сторону усиления.
- В качестве следующего шага данной деятельности на 2023 год намечено глобальное подведение итогов, для которого уже сейчас начата выработка правил.
- В Бонне будут обсуждаться вопросы «прозрачности» (предоставления детальной и проверяемой отчетности), что также важно для адекватной оценки действий по выбросам, как в 2018, так и в 2023 году.

---

<sup>12</sup> IEA, 2017. IEA finds CO<sub>2</sub> emissions flat for third straight year even as global economy grew in 2016. <http://www.iea.org/newsroom/news/2017/march/iea-finds-co2-emissions-flat-for-third-straight-year-even-as-global-economy-grew.html>

- Важным пунктом работы сессии будут вопросы Механизма устойчивого развития (по ним страны подали много предложений<sup>13</sup>), как в целом (принципов), так и в применении к «рыночным» и нерыночным действиям. От этого прямо зависит то, насколько эффективным могут быть международные проекты и сотрудничество стран на двусторонней и многосторонней основе.
- Для действий в РКИК ООН в целом, а также для сессии в Бонне в частности важно активное участие и позитивное воздействие неправительственных заинтересованных сторон (бизнес-ассоциаций, объединений городов, провинций и штатов разных стран, научных и общественных организаций и др.). Их деятельность и успехи (экологические, социальные, технологические и даже коммерческие) не только побуждает правительства действовать активнее, но и создают атмосферу оптимизма, что важно для высокотехнологичных инвестиций, без которых прогресс в деле снижения выбросов парниковых газов невозможен.
- Далеко не незначительной задачей является продвижение научных знаний и противодействие климатическому скептицизму, прежде всего, отрицанию роли человека в изменениях климата XX-XXI веков. По ряду объективных причин скептицизм в 2016-2017 годах становится больше. Здесь влияют психологические сложности: надо принять на «веру» то, что не видно невооруженным глазом, но в чем нас «обвиняют». Сказывается относительная слабость Парижского соглашения. Немаловажен факт, что «климат» стал политическим мейнстримом, а это инстинктивно толкает людей к «сопротивлению». Очень вредят традиции СМИ, которые изо всех сил раздувают сенсационные мифы, стараясь показать конфликт мнений даже там, где на практике его нет. Возможно, повлияли и высказывания г-на Трампа. Поэтому сессия в Бонне важна как пример международных действий всех стран, полностью признающих выводы климатической науки о главной роли человека в изменении климата в XXI веке в целом.

По результатам сессии Вспомогательных органов РКИК ООН WWF России планирует подготовить краткий обзор состояния климатических переговоров, который будет помещен на сайт [www.wwf.ru/climate](http://www.wwf.ru/climate).

*Работа выполнена по проекту WWF России и РАНХиГС «Анализ экономических аспектов реализации Парижского климатического соглашения ООН»*

---

<sup>13</sup> [http://unfccc.int/documentation/submissions\\_from\\_parties/items/5900.php](http://unfccc.int/documentation/submissions_from_parties/items/5900.php)

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 1**

### **Анализ факторов и последствий быстрой ратификации Парижского соглашения ведущими странами и его вступления в силу**

#### **Факторы быстрой ратификации Парижского соглашения**

На конец апреля 2017 г. 144 страны из 197 участников РКИК ратифицировали Парижское соглашение, оно вступило в силу 4 ноября 2016 года, менее, чем через год после его принятия. По оценкам World Resource Institute (CAIT, 2017) на них приходится порядка 90% глобальных выбросов парниковых газов (возможны разные способы оценки, с учетом и без учета лесов и землепользования, только CO<sub>2</sub> или все парниковые газы, на 2012 год или по ориентировочным цифрам на 2015-2106 гг., для наших целей это не важно, так как в любом случае это подавляющая часть всех выбросов). Из ведущих стран лишь Россия, Турция и Швейцария пока не ратифицировали договоренность. При этом они подписали соглашение (UNFCCC, 2017). Не подписали только 2 страны из 197 (Никарагуа и Сирия).

Необычно быстрая для международных договоров ратификация соглашения и его вступление в силу на три года раньше, чем это предполагалось (не к 2020 году, а в 2016 году) обусловлены как содержанием самого документа, так и процессом его подготовки.

В 2014 – 2015 годах многочисленные консультации и встречи на высшем уровне двух крупнейших стран-эмиттеров парниковых газов Китая и США (по разным оценкам они дают порядка 40% глобальных выбросов) привели к единой позиции по двум ключевым вопросам. Во-первых, страны снижают выбросы за счет такого технологического перевооружения, которое им нужно вне зависимости от проблемы климата, но делают это несколько быстрее, чем намечалось ранее. Действия, насколько возможно, скоординированы для получения максимального взаимовыгодного экономического эффекта. Во-вторых, данное снижение не является международным обязательством, а лишь вкладом страны в глобальные усилия. Страны лишь информируют РКИК ООН о национальных целях, которые заносятся в специальный реестр – таблицу, не являющуюся частью Парижского соглашения (UNFCCC, 2017). Для США такая ситуация нужна была, чтобы иметь возможность ратифицировать соглашение с помощью подписи президента и без рассмотрения Конгресса. Для Китая это была принципиальная позиция, иначе страна не считала возможным участвовать в соглашении на равных с США и другими развитыми странами (по институциональному статусу). Два других крупнейших тяжеловеса Парижского соглашения – ЕС и Индия также вели как двусторонние консультации, так и заблаговременно обсуждали сложные вопросы с Китаем и США. В принципе ЕС был не против считать национальные цели международными обязательствами, а также предпринимать специальные меры, выходящие за рамки планов развития. Однако Индия занимала прямо противоположную позицию. В итоге четыре крупнейших по объему выбросов «вкладчика» сошлись на указанных двух положениях как на устраивающей всех позиции. Пятого эмиттера – Россию это тоже устраивало.

В результате предварительной подготовки соглашение было сведено к рамочному документу, не способному существенно повлиять на национальные цели крупнейших стран и финансовых доноров, направляющих климатическое финансирование в более слабые развивающиеся страны. Это касается как выбросов парниковых газов (ПГ), так и финансирования. В соглашении имеется только коллективное обязательство мобилизовать не менее 100 млрд. долларов в год с 2020 года. При отсутствии

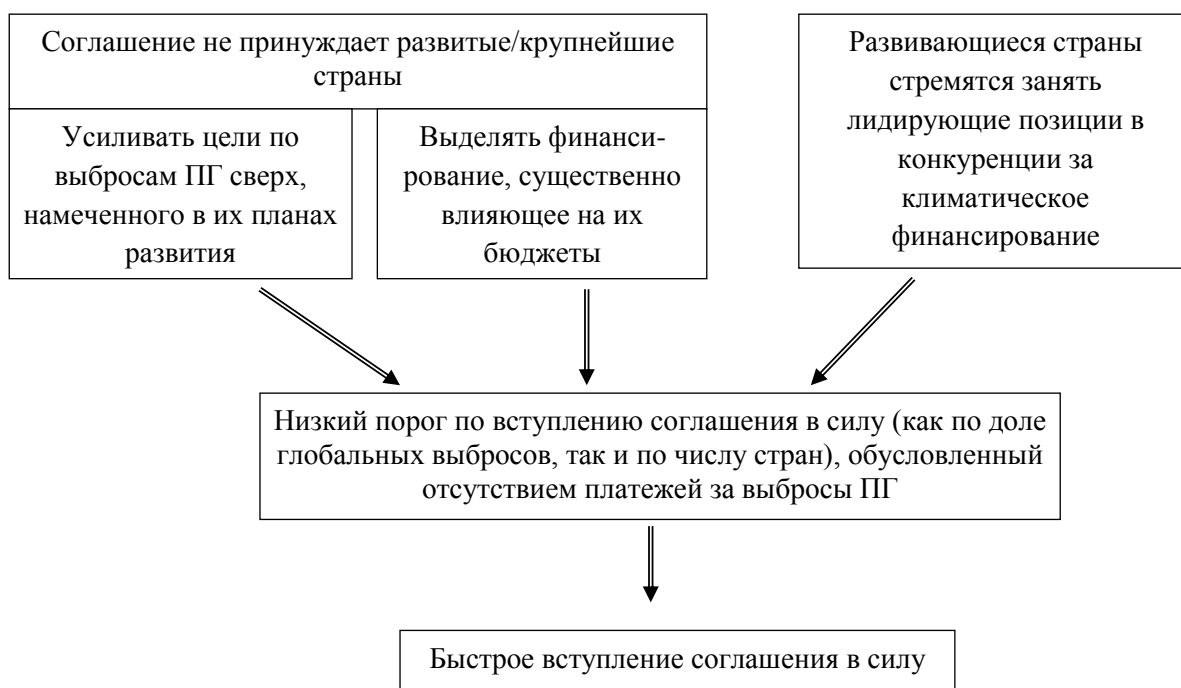
индивидуальных обязательств это означает, что договоренность не принуждает развитые страны выделять средства в объемах, существенно влияющих на их государственные бюджеты.

С другой стороны, в ситуации, когда развитые страны выделяют средства на «добровольной» основе, многие развивающиеся государства стремятся занять лидирующие позиции в конкуренции за климатическое финансирование. На это направлена и быстрая ратификация малым островными государствами и коалицией более 40 наиболее уязвимых развивающихся стран, демонстрирующими свою готовность максимально быстро и эффективно использовать международные средства.

Имеющееся в тексте соглашения условие его вступления в силу, скопированное с Киотского протокола: ратификация 55 странами, на которые приходится не менее 55% глобальных выбросов парниковых газов, изначально воспринималось как очень мягкое. В 2015 году предлагались и гораздо более высокие уровни 80, 90 и даже 96%. В этом случае, с одной стороны, был бы риск, что вступление соглашения в силу будет зависеть от какой-либо одной крупной страны, например, Индии или России. С другой стороны, была бы «гарантия», что ни одна крупная страна не останется вне договоренности, так как совместные усилия всех остальных рано или поздно убедили бы ее ратифицировать соглашение. Такой вариант был бы нужен, если бы в соглашении были платежи за выбросы, и нужно было бы охватить ими все страны (не допустить «отказников», желающих получить выгоды от изменений конкурентоспособности товаров и услуг).

Вопросы конкурентоспособности Парижским соглашением выводятся на национальный уровень, каждая страна сама вводит экспортно-импортные правила и защищает конкурентоспособность своей продукции, международных механизмов не предусмотрено. В этой ситуации, при отсутствии платежей, страны были готовы выполнять договоренность не полным «составом», что и обусловило низкий порог вступления в силу. При этом, наряду с объективными факторами быстрой ратификации, рис. 1, были и субъективные моменты действий лидеров ведущих стран.

**Рис. 1. Факторы быстрой ратификации Парижского соглашения**



Китай и США настоятельно подчеркивали необходимость полного паритета во всем, даже в дате ратификации. Лидерам двух стран удалось найти общий язык и договориться, что она произойдет в один день и в одном месте. Китаю для завершения ратификации требовалась подпись председателя КНР Си Цзиньпина, а ратификация США состояла из единственной подписи президента Барака Обамы (рамочный характер соглашения и отсутствие в нем каких-либо численных обязательств США позволял это сделать, договоренность классифицировалась не как экономическая, а как политическая). Эти подписи были поставлены одновременно во время их личной встречи.

«Эффект» нового президента Дональда Трампа также субъективный фактор, но обратной направленности, однако отозвать ратификацию не так просто. Согласно Парижскому соглашению, после принятия страной такого решения, для РКИК ООН *де юре* оно вступит в силу только через 4 года (когда с немалой вероятностью будет другой президент). Конечно, США могут не участвовать в работе *де факто*, но на юридический статус соглашения это влиять не будет. Эксперты ожидают, прежде всего, финансового эффекта – сокращения вплоть до нуля выделения государственных средств США на климатические проекты (по опыту 2010-2015 годов доля США составляет 20-25% от общемировых). Более всего такая мера затронет гранты на адаптацию к изменениям климата, так как проекты по снижению выбросов парниковых газов по факту являются продвижением американских компаний на рынки развивающихся стран и здесь сокращение гораздо менее вероятно. На Конференции сторон РКИК ООН в Марракеше в ноябре 2017 год вопрос выделения средств в виде грантов на адаптацию активно обсуждался. Говорилось о том, что в мире в целом к 2020 году это может быть от 10 до 20 млрд. долларов США в год. В свете «эффекта» Трампа гораздо, вероятнее, ожидать 10, а не 20 млрд. Это очень серьезный удар по наименее развитым странам, однако для климатического финансирования в целом такое сокращение не столь существенно.

Заметим, что в 2017 году Китай с той или иной степенью открытости не раз заявлял о своей готовности стать единоличным глобальным климатическим лидером как по роли в переговорах в РКИК ООН, так и по масштабу национальных мер.

Вопрос климатического «лидерства» стал серьезным субъективным фактором и для лидеров ведущих стран Европейского Союза, прежде всего, Франции и Германии. Они не только срочно прошли ратификацию на национальном уровне, но и настояли на реализации общего решения ЕС по ратификации, не дожидаясь национальных ратификаций 28 стран (срочно это сделать было бы невозможно, в частности, из-за позиции Польши, которая не готова отказаться от доминирующей роли угля в своей энергетике).

Имиджевый субъективный момент повлиял и на премьер-министра Индии. Хотя до конференции в Париже страна на двустороннем и многостороннем уровне согласовала формат соглашения с США, ЕС, Бразилией и ЮАР, но возражения со стороны национального бизнеса были немалые. Индия потенциальный получатель очень крупного климатического финансирования (это принципиально важно), что может повлиять на планы развития энергетики, железных дорог и транспортной инфраструктуры в целом. От самого факта ратификации данное влияние практически не зависит, было понятно, что рано или поздно ратификация состоится, но правительство решило не торопиться. Однако затем желание иметь зеленый имидж возобладало и ратификация состоялась, будучи специально приуроченной к дню рождения Махатмы Ганди.



Желание быть в тренде и быть полноправным участником переговоров повлияло и на Саудовскую Аравию, страну, которая традиционно является «скептиком» по отношению к «слишком» быстрым или непродуманным действиям. В РКИК ООН именно Саудовская Аравия часто выступает в роли жесткого критика, призывая к тщательному обдумыванию каждого шага, к учету влияния действий развитых стран по снижению выбросов парниковых газов (то есть уменьшению использования ископаемого топлива) на экономику развивающихся стран, в частности, экспортеров углеводородов. Эта страна ратифицировала соглашение на следующий день после Индии, когда стало ясно, что договоренность вступает в силу в любом случае, характерно, что до этого Саудовская Аравия в отличие от России не приняла участие в подписании документа в апреле 2016 года, сделав это одновременно с ратификацией 3 ноября.

### **Последствия задержки российской ратификации**

Влияние соглашения на российский бизнес совершенно иное, чем, например, на индийский, так как Россия не является страной-получателем климатического финансирования. Косвенное влияние через импорт, конечно, есть, но оно зависит от ратификации странами-импортерами, например, Вьетнамом, а не Россией. Тем не менее, правительство приняло решение не спешить и рассмотреть вопрос о ратификации только в 2019 году (План, 2016). В свете этого целесообразно рассмотреть, какие последствия может иметь отсутствие нашей страны среди участников договоренности до 2020 года в контексте ее быстрого вступления в силу. Вопрос «зеленого имиджа» здесь очевиден, но его очень сложно просчитать до экономических показателей, так как это некая общая категория, зависящая от многих политических и экономических действий страны и ее компаний. Рассмотрим ситуацию с правовой точки зрения работы РКИК ООН.

Вступление в силу побудило РКИК ООН принять решение о выработке правил реализации Парижского соглашения не за 4, а за 2 года, к концу 2018 года (UNFCCC, 2017). Работа будет вестись Вспомогательными органами РКИК, включая Специальную рабочую группу по Парижскому соглашению (АРА), которые образованы Конференцией Сторон РКИК (КС). Поэтому там участвуют все страны-участники РКИК, от членства в Парижском соглашении участие не зависит. Гораздо более сжатые сроки работы, конечно, могут привести к цейтноту и принятию недостаточно проработанных решений в самый последний момент. Однако опыт работы РКИК показывает, что, как правило, идут очень медленные переговоры, которые резко ускоряются только в самый последний момент. При таком стиле работы не столь важно 2 или 4 года выделено. Качество решений будет зависеть от четкости работы на ее завершающем этапе во второй половине 2018 года.

При подготовке и во время работы КС-24, намеченной к проведению в угольном центре Польши – г. Катовице в конце 2018 г., может возникнуть немало спорных моментов. В российском контексте они, в частности, могут касаться зачета поглощения CO<sub>2</sub> лесами или же нюансов отдельных отчетности о выбросах парниковых газов. Как показывает опыт работы Вспомогательных органов РКИК, тогда спорные моменты ставятся в квадратные скобки и выносятся на «суд» пленарного заседания КС. Это в полной мере касается и АРА. Если в процессе ее работы между Россией и ее оппонентами возникнут непреодолимые трудности, то они будут вынесены на более высокий уровень.

Далее, согласно пункту 11, принятого в Париже решения (не тексту соглашения, а смежному решению РКИК 1/CP.21, UNFCCC, 2017), АРА направит результаты работы (проекты решений) тому органу, который ее образовал – КС РКИК. КС, в свою очередь, будет *рекомендовать* их Конференции Сторон, действующей в качестве совещания

Сторон Парижского соглашения, для рассмотрения и принятия на ее первой сессии. Заметим, что такая же двухступенчатая процедура указана в п. 99 того же решения, где говорится о подведении итогов работы Парижского соглашения. В пп. 28 и 31, посвященных вкладам стран она явно не прописана, но, по всей видимости, неизбежна и подразумевается. Общее правило – орган сначала докладывает тому, кто его образовал, а уже потом дела передаются «третьим» заинтересованным сторонам. Реально предположить, что если их АРА в КС проект решения поступит с квадратными скобками, то КС не будет их рассматривать, а рекомендует рассмотреть и принять решения Сессии сторон Парижского соглашения (СС ПС). Оно будет проведено в том же зале сразу после соответствующего заседания КС. Там Россия не сможет голосовать, а решение может быть принято не в ее пользу. Остановить процесс можно будет только на этапе прохождения проекта решения через КС, причем там нужно будет настоять на рассмотрении по существу, а не на одобрении в целом с передачей деталей решения СС ПС. С юридической точки зрения это возможно, то может породить громкий конфликт, где Россию будут представлять как «противника» климатических действий в мире в целом. Чтобы избежать подобных коллизий, гораздо лучше быть полноправным членом Парижского соглашения.

СС ПС начиная с заседания в конце 2018 года (во время КС-24) будет принимать собственные решения, образовывать рабочие группы и т.п. В них страны, не ратифицировавшие соглашение, принимать участие смогут только как наблюдатели, без возможности выступать и голосовать наравне с другими. Подобная дискриминация для России очень нежелательна со всех точек зрения (заметим, что в 2018 году США в любом случае останутся стороной Парижского Соглашения и в любой момент смогут отстаивать свое мнение).

На основании сказанного выше, можно заключить, что до конца 2018 года существенных рисков для России от отсутствия нашей ратификации нет. Однако потом ситуация кардинально меняется, причем сейчас сложно предсказать во что это может вылиться на практике, какие потери наша страна может понести. Поэтому нужно рекомендовать рассмотреть вопрос ратификации ранее 2019 года.

*Работа выполнена по проекту WWF России и РАНХиГС «Анализ экономических аспектов реализации Парижского климатического соглашения ООН»*

#### Литература

План реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов и подготовки к ратификации Парижского соглашения, принятого 12 декабря 2015 г. 21-й сессией Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Утвержден распоряжением Правительства РФ №2344-р от 03.11.2016.

CAIT, 2017 Climate Data Explorer, World Resource Institute. Information on greenhouse gas emissions and national INDCs in the data base. <http://cait.wri.org/>

UNFCCC, 2017. United Nations Framework Convention on Climate Changes. Official documents and decisions, including the Paris Agreement. National reports with information on greenhouse gas emissions. INDC Portal. NDC Registry. Long-term Strategies. <http://unfccc.int/2860.php>

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### Прямое и косвенное влияние Парижского соглашения на выбросы парниковых газов

После заключения в конце 2015 года в Париже нового климатического соглашения ООН, а особенно после его быстрой ратификации почти всеми ведущими странами в 2016 году, развернулась дискуссия о влиянии договоренности на экономику и развитие России. Соглашение закрепляет долгосрочные принципы международной кооперации и содержит обязательство каждой страны *принять* национальные цели по выбросам парниковых газов на 2025-2030 годы. Однако их *выполнение* не является международным обязательством. Такая ситуация объясняется непростой для понимания ролью Парижской договоренности во всей системе глобального развития. Оно пока не направленно на максимальное снижение выбросов как таковых, так как это не отвечает интересам крупнейших стран.

Вопреки выступлениям в СМИ, идея международных платежей за выбросы парниковых газов в Париже была категорически отвергнута. На них настаивали очень многие слабо развитые страны, у которых выбросы невелики, но уязвимость к изменениям климата гораздо выше, чем у крупных и развитых стран. Они оправданно представляли себя получателями средств, собранных в виде платежей. В принципе не возражали некоторые представители наиболее развитых стран, у которых, согласно соглашению, есть обязательство по мобилизации финансов для наиболее слабых и уязвимых государств. Платежи были бы для них инструментом сбора средств, которые надо изыскать в любом случае. Идею платежей поддерживал и ряд представителей бизнеса, которые имели возможность производства с меньшими выбросами на единицу продукции, чем у конкурентов. На платежах настаивали экологические организации. Они руководствовались тем, что если мир хочет быстро и сильно снизить выбросы, то, согласно множеству экономических исследований, платежи необходимы.

Однако Париж показал, что каждая страна заботится, прежде всего, о своей экономике, территории и компаниях. Крупнейшие развивающиеся страны категорически отвергли идею международных платежей, они в резкой форме отказались даже обсуждать их возможность. Позиция понятна, технологически (с точки зрения выбросов на единицу продукции) эти страны еще очень долго будут позади наиболее развитых стран. При введении платежей им придется платить больше конкурентов. С другой стороны, анализ уязвимости стран к ожидающимся изменениям климата показал, что при следовании той глобальной траектории выбросов парниковых газов, которая следует из национальных целей всех стран до 2030 года, им – крупнейшим развитым и развивающимся странам – не грозят очень серьезные потери, во всяком случае, в ближайшие 10-30 лет [IMF, 2016]. Усиливать национальные цели им пока не нужно. Большой ущерб в ближайшие годы грозит слабым странам, они более уязвимы в силу своего расположения в засушливых регионах или на низменных легко затопляемых территориях, недостатка ресурсов для перестройки своего сельского и водного хозяйства [Липка, Кокорин, 2016].

Все пошло по сценарию сильнейших государств (в том числе BRICS и Двдцатки). В итоге ***Парижское соглашение не является договоренностью о глобальных активных действиях по снижению выбросов парниковых газов.*** Первичная роль принадлежит национальным действиям по конкурентоспособному высокотехнологичному развитию. Оно ведет к уменьшению роста выбросов, а на следующей стадии экономического и технологического развития к их снижению. По сути дела, сначала пересчитали действие своих мер по высокотехнологическому

развитию, достижению энергетической независимости, чистоте воздуха, созданию рабочих мест и т.п. в снижение выбросов CO<sub>2</sub> и других парниковых газов, а затем приняли полученные цифры как национальные цели, представленные для Парижского соглашения (сами цели в нем не фиксируются). Снижению выбросов отведена *пассивная* роль, в виде первичной – активной – цели оно практически нигде не предполагается, во всяком случае, до 2030 года.

Страны согласились упомянуть введение платежей за выбросы не в тексте соглашения, а в пункте решений Парижской конференции, где говорится о возможных действиях на субнациональном уровне провинций, штатов и городов, но о пересечении границ речь не идет. Это понятно, так как введение *внутренних* платежей может быть действенной мерой достижения технологических целей, чистоты воздуха и т.п. В том или ином виде финансово-экономическое регулирование выбросов парниковых уже осуществляется во многих странах на национальном или местном уровне, но преследует именно внутренние цели [IMF, 2016]. Актуально это и для России, но к глобальным платежам за выбросы отношения не имеет. Перенести упоминание о платежах из решения конференции в соглашение невозможно, так как у них разный правовой статус (соглашение подлежит ратификации). Для этого нужно внести поправку в соглашение, которую надо ратифицировать заново. С избранием Трампа президентом США позиции противников глобальных платежей еще более упрочились.

Под нажимом уязвимых стран в Париже приняли долгосрочную цель – удержать рост глобальной приповерхностной температуры воздуха за XX-XXI века на уровне менее 2 град. С. Выражено и стремление не превысить уровень 1,5 град. С. Однако сейчас поданные для Парижского соглашения цели в сумме следуют путем 3 град. С [Липка, Кокорин, 2016]. При этом в ближайшие 10-15 лет маловероятно ожидать от крупнейших стран действий, нацеленных *исключительно* на снижение выбросов, чтобы приблизиться к долгосрочной цели. Разрыв налицо, в то же время изменения климата, которые представляют собой наложение «монотонно» растущего антропогенного влияния (усиления парникового эффекта, аэрозольного загрязнения атмосферы, вырубки лесов и др.) на различные виды естественной изменчивости климата с характерными временами от нескольких лет до десятков тысяч лет, столь сильны, что необходимость адаптации стала очевидна.

Парижское соглашение провозгласило два направления действий: снижение выбросов и адаптацию. Именно адаптация – первое новшество, которое дало соглашение. Второй новый момент – наиболее развитые страны имеют коллективное финансовое обязательство перед наиболее слабыми и уязвимыми государствами. Поток климатического финансирования, мобилизованного ими в виде государственных средств и частных инвестиций, растет. По последней оценке, в 2014 году он достиг 60 млрд. US\$/год, а в 2020 году должен составить не менее 100 млрд. [UNFCCC, 2016].

Можно заключить, что ***Парижское соглашение является отсрочкой принудительного снижения выбросов как минимум на 15 лет, «компенсированной» помощью наиболее слабым странам в адаптации к негативным эффектам изменения климата и в развитии на новых технологиях с низкими выбросами.*** Это не означает, что соглашение не имеет влияния на выбросы парниковых газов. Оно есть, но прямым образом проявляется только в странах-получателях климатического финансирования.

Страны-доноры и международные финансовые организации влияют на действия стран-получателей. Те пересматривают планы развития, понимая, что в противном случае маловероятно получить важное им финансирование. Грубо говоря, из двух

вариантов «уголь» или «ВИЭ + инвестиции + помощь в адаптации» выбирается второй. На последней конференции РКИК ООН в конце 2016 года более 40 развивающихся государств, как правило, небольших, объявили о переходе к энергетике без выбросов парниковых газов, имея в виду, что это будет сделано с помощью внешних инвестиций. Влияет данный процесс и на более крупные страны. В частности, в 2016 году Вьетнам дважды сильно сократил свои планы по развитию угольной энергетики, отдав предпочтение газу и ВИЭ. ***Влияние Парижского соглашения на выбросы реализуется посредством климатического финансирования.***

В свою очередь, действия развитых и развивающихся стран косвенно влияют на другие государства, в том числе на Россию. Ограничение использования угля в Китае, обусловленное необходимостью снизить загрязнение воздуха, транспортными и экономическими причинами, повлияет, прежде всего, на его импорт. Резко изменились вьетнамские планы. Постепенный тренд на уход от угля прослеживается на всем азиатском рынке, даже в Индии. Рост экспорта энергетического угля из России на этот рынок крайне маловероятен (Япония – особый случай) и должен быть убран из прогнозов развития. Соответствующий рост выбросов парниковых газов также надо из них исключить.

***Экспортные потери никак не зависят от ратификации Парижского соглашения Россией, они определяются его ратификацией странами-импортерами нашей продукции,*** которые переходят на технологии с более низкими выбросами. В целом тренд на более высокотехнологичное развитие – глобальная тенденция, определяемая экономическими причинами, в меньшей мере энергетической независимостью, заботой о чистоте воздуха и др., но не снижением выбросов парниковых газов как таковым. Парижское соглашение ее лишь ускоряет через финансирование слабых и климатически уязвимых стран.

***Парижское соглашение ведущие страны устраивает, а его влияние на экономику России косвенное, через трансформацию рынков и уход от угля.*** Заметим, что это влияние существенно не снизится в случае выхода США из соглашения, так как это приведет к уменьшению климатического финансирования в мире в целом лишь на 20-25%, а на США приходится менее 10% внешнеторгового оборота России.

Ситуация изменится, если ведущие страны увидят, что глобальная траектория выбросов парниковых газов ведет к действительно большим для них климатическим потерям. Тогда надо будет принудительно снижать выбросы, вводить платежи и заключать совсем иное международное соглашение. До 2030 года такая перспектива не прослеживается.

Необходимость тщательно проанализировать относительно краткосрочный фактор влияния на экспорт нашей продукции, а также долгосрочный фактор потенциально возможного будущего принудительного снижения выбросов CO<sub>2</sub> и других парниковых газов хорошо понимается Минэкономики России и другими ведомствами. Не случайно в ноябре 2016 года было принято Распоряжение Правительства РФ №2344-р с планом работ, включающим детальный анализ социально-экономических последствий Парижского соглашения, разработку стратегии развития с низкими выбросами парниковых газов до 2050 года, разработку подходов к внутреннему регулированию выбросов парниковых газов, а также подготовку национального плана адаптации. Все эти действия полностью отвечают сложившейся глобальной ситуации.

***Важно предусмотреть, чтобы новый «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» был разработан на период до 2035 года, но содержал и набросок перспектив до 2050 года.*** Такой новый временной

горизонт упомянут в перечне поручений Президента по итогам заседания Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», состоявшегося 27 декабря 2016 года. **Важно, чтобы Прогноз содержал сценарий низкоуглеродного развития с соответствующей экспортной политикой.** Аналогичные требования относятся и к разработке новой редакции *Стратегии социально-экономического развития* страны и другим документам стратегического планирования.

*Работа выполнена по проекту WWF России и РАНХиГС «Анализ экономических аспектов реализации Парижского климатического соглашения ООН»*

*Результаты были представлены автором на научно-методическом семинаре Аналитического управления Аппарата Совета Федерации «Роль парламентариев и экспертного сообщества в выработке решений по проблеме изменения климата. Актуальные задачи реализации Парижского соглашения», 26 января 2017 г. см. Кокорин А.О. Прямое и косвенное влияние Парижского соглашения на выбросы парниковых газов. Аналитический вестник Совета Федерации РФ. 2017 №6 (663), стр. 15-22 [http://www.council.gov.ru/activity/analytics/analytical\\_bulletins/79345/](http://www.council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/79345/).*

#### Литература

Липка О.Н., Кокорин А.О. Адаптация к изменениям климата для сохранения биоразнообразия // *Использование и охрана природных ресурсов в России*, 2016 №1 (145), стр. 54-60. <http://priroda.ru/lib/detail.php?ID=11379>

IMF 2016: Mai Farid, Michael Keen, Michael Papaioannou, Ian Parry, Catherine Pattillo, Anna Ter-Martirosyan. After Paris: Fiscal, Macroeconomic, and Financial Implications of Climate Change. IMF SDN/16/01, January 2016, 46 pp. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1601.pdf>

UNFCCC, 2016. COP-22 (Marrakech, Nov., 2016), Report of the Standing Committee on Finance. [http://unfccc.int/files/meetings/marrakech\\_nov\\_2016/application/pdf/auv\\_cp22\\_i10b\\_scf.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/auv_cp22_i10b_scf.pdf).