

КЛИМАТИЧЕСКАЯ ДОКТРИНА РОССИИ КАК ОТРАЖЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКИ

Н. П. Николаев

Национальный исследовательский институт «Высшая школа экономики»,
Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

В статье рассматривается вопрос влияния внешнеполитических процессов на внутриполитические решения в стране. При этом автор показывает, как ряд стран использует климатическую повестку для лоббирования собственных интересов на внешней политической арене. В качестве одного из инструментов оказывания давления на иные страны выступают различные псевдоэкологические организации, действующие внутри государства и настаивающие на безусловном исполнении тех или иных международных положений, касающихся решения проблемы климатических изменений, даже в ущерб собственным национальным интересам. В то же время на примере построения климатической политики в России автор анализирует изменение государственных приоритетов под влиянием тех или иных международных факторов. Так, в статье демонстрируется, что в течение длительного времени российская климатическая политика формировалась под влиянием западных ориентиров и приоритетов. Тем не менее после событий 2014 г. в результате усилившегося идеологического противостояния со странами Европы и США Россия взяла курс на усиление государственного суверенитета путем утверждения приоритета собственных национальных интересов, в том числе в рамках климатической политики. В этом аспекте в качестве ключевого момента отмечается принятие новой Климатической доктрины России, в которой был обозначен безусловный приоритет национальных интересов над международными обязательствами. Вследствие того, что Россия по-прежнему является участником глобальной климатической политики и имеет ряд международных обязательств, идеи декарбонизации продолжили играть значительную роль во внутренней климатической политике. Однако существенным отличием новой Климатической доктрины стало включение мер, направленных на адаптацию к климатическим изменениям с целью профилактики негативных климатических последствий, что может существенно снизить размер прямого и косвенного ущерба экономике нашей страны. Таким образом, в статье впервые представлен анализ процесса суверенизации внутриполитических процессов как результат противостояния внешнеполитическому давлению со стороны недружественных стран.

Ключевые слова: климатическая доктрина России, внутренняя политика, национальные интересы.

ВВЕДЕНИЕ

На протяжении длительного времени проблема климатических изменений продолжает оставаться одной из ключевых тем на международной политической арене. Последствия изменения климата (наподобие опустынивания, высыхания водных объектов, сокращение лесных массивов, таяния ледников и т. д.) все чаще приобретают характер глобальных экологических проблем, оказывающих непосредственное влияние на развитие государств и выживание человечества в целом.

Все это послужило основанием для консолидации усилий международного политического сообщества с целью разработки согласованной климатической политики, направленной на предотвращение дальнейшей деградации климатической системы и адаптации к происходящим последствиям климатических изменений. Первым итогом подобных действий можно считать «Рамочную конвенцию ООН об изменении климата» (далее РКИК), подписанную в 1992 г. и ратифицированную Российской Федерацией в ноябре 1994 г. (ФЗ от 04.11.1994 г. № 34-ФЗ «О ратификации рамочной Конвенции ООН об изменении климата»).

Вместе с тем по мере развития климатической повестки на международной политической арене стали отчетливо проявляться возможности ее использования отдельными странами для лоббирования своих интересов и ослабления конкурентов под лозунгами климатической политики. При этом зачастую продвижению интересов Западных стран способствовали различные псевдоэкологические организации, действовавшие на территории России и настаивавшие на безусловном исполнении со стороны РФ тех или иных международных положений, касающихся решения проблемы климатических изменений, даже в ущерб собственным национальным интересам. Так, достаточно вспомнить первый в истории «климатический иск», поданный сторонниками декарбонизации в Верховный суд РФ, с требованием пересмотра Указа Президента и Распоряжения Правительства, касающихся планов снижения объемов парниковых газов. Истцы требовали признать недействующими целевые показатели указа и стратегии, а также обязать президента и правительство принять новые показатели, которые будут соответствовать международным обязательствам России. Примечательно, что среди истцов числятся такие некоммерческие организации, как: «Экозащита!»* и Московская Хельсинкская группа*.

В 2023 г. Генеральная прокуратура РФ приняла решение о признании голландской международной неправительственной некоммерческой организации «Гринпис» Greenpeace International (Stichting Greenpeace Council) «Фонд Гринпис Совет»* нежелательной на территории РФ. В этот же год Минюст России признал Всемирный фонд дикой природы (WWF России*) иностранным агентом. Эти и ряд других некоммерческих организаций, получая иностранное финансирование, занимаются активным продвижением политической позиции,

* Признана в Российской Федерации организацией, выполняющей функции иностранного агента.

осуществляют попытки вмешательства во внутренние дела государства, ставящие под угрозу экономические основы и интересы России.

В сложившихся условиях, с учетом того, что в РКИК делает особый акцент на необходимости снижения выброса в атмосферу парниковых газов, возникающих в результате антропогенной деятельности, в частности при добыче углеводородов, а также экспортно-сырьевой экономики нашей страны, для РФ особенно актуальным становится вопрос разработки собственной повестки климатической политики, принимающей во внимание взятые на себя международные обязательства, с одной стороны, а с другой — учитывающей прежде всего суверенные национальные интересы страны и граждан.

РАЗВИТИЕ КЛИМАТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РФ

Началом развития климатической политики России можно считать 1994 г., когда была ратифицирована РКИК. При этом, как отмечает в своей работе Н. Р. Кошкина со ссылкой на С. Н. Бобылева, «основой для формирования и развития климатической политики в развитых странах стала концепция устойчивого развития, которая, зародившись как система взглядов и мер в сфере экологии, за десятилетия существования эволюционировала и превратилась в комплексный подход, заложивший экологический «коридор» для экономического развития стран мира» [Кошкина, 2020, с. 443]. В нашей стране это нашло отражение в Указе Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», которым была утверждена представленная Концепция с «целью осуществления последовательного перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, а также руководствуясь программными документами, принятыми на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.)»¹.

Дальнейшее развитие международной климатической политики, оказавшее значительное влияние на внутренние политические процессы в РФ, стало подписание в 1997 г. так называемого Киотского протокола. Согласно данному документу, развитые страны были обязаны с 2008 по 2012 г. сократить выбросы парниковых газов не менее чем на 5 % ниже базового уровня 1990 г.²

Стоит отметить, что к разработке плана мероприятий по ратификации Киотского протокола Правительством РФ были привлечены эксперты Российской Академии Наук, выразившие отрицательное мнение относительно его содержания. В частности, в Решении РАН, за подписью действующего на то время Президента РАН Ю. С. Осипова, сообщалось:

— Киотский протокол не имеет научного обоснования;

¹ О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента Российской Федерации от 01.04.1996 г. № 440. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=233558#A5PwTWUUTwSQBpe1> (дата обращения: 10.04.2023).

² Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Принят 11.12.1997 г. // Официальный сайт ООН. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml (дата обращения: 10.04.2024).

— Киотский протокол неэффективен для достижения окончательной цели Рамочной конвенции ООН об изменении климата, как она изложена в статье 2 («стабилизация концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему»);

— Ратификация Протокола в условиях наличия устойчивой связи между эмиссией CO₂ и экономическим ростом, базирующемся на углеродном топливе, означает существенное юридическое ограничение темпов роста российского ВВП [Павленко, 2017, с. 34].

Несмотря на позицию РАН, Россия, будучи участником системы международного климатического регулирования, ратифицировала Протокол в 2004 г.³, тем самым подтвердив свою озабоченность проблемами климатических изменений и выразив готовность к активному взаимодействию по данному вопросу на международном уровне.

При этом, как отмечает Ю.А. Русакова, «количественные обязательства по ограничению выбросов парниковых газов в первый период действия Киотского протокола Россия выполнила, даже не прибегая к каким-либо специальным мерам» [Русакова, 2015, с. 67], что также было подтверждено на саммите Глобального развития в рамках Генеральной Ассамблеи ООН Министром иностранных дел РФ С.В. Лавровым, сообщившим о перевыполнении Россией своих обязательств по Киотскому протоколу и об уменьшении выбросов от энергетического сектора в России за последние 20 лет на 37 %⁴. Однако достижения РФ при реализации Протокола в рамках первого этапа фактически были проигнорированы мировым политическим сообществом. В частности, в рамках так называемой Дохийской поправки 2012 г., установившей второй период действия Протокола, были приняты в том числе следующие решения:

— установить объем прав на выбросы на второй срок Протокола (до 2020 г.) на уровне ежегодных фактических выбросов парниковых газов 2010–2011 гг.;

— обнулить объемы сокращения выбросов парниковых газов, достигнутых в первом периоде (до 2012 г.), в целях недопущения их использования во втором периоде Киотского протокола [Павленко, 2017, с. 26].

Подобное изменение условий переноса квот на эмиссию, накопленных в первый период действия протокола с 2005 г., и послужило основанием для возражений со стороны РФ.

Стоит отметить, что ряд стран, на долю которых приходится значительная часть выбросов парниковых газов, либо не выполнили взятые на себя обязательства, либо вовсе отказались от их исполнения. Так, как следует из Аналитического доклада «Риски реализации Парижского климатического соглашения для экономики и национальной безопасности России» [Риски реализации

³ О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата: федер. закон от 04.11.2004 г. № 128-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2004. № 45. Ст. 4378.

⁴ Лавров: Россия лидирует в мире по снижению выбросов парниковых газов. URL: <https://ria.ru/20150927/1285988505.html> (дата обращения: 10.01.2024).

парижского климатического соглашения ... 2016, с. 19], Япония и Канада обязались сократить выбросы на 6 %, однако Канада вышла из соглашения незадолго до окончания первого периода действия Протокола, а в Японии выбросы вместо снижения, наоборот, выросли почти на 18 %. Китай и Индия, две самые густонаселенные страны, вовсе не взяли на себя каких-либо обязательств по сокращению выбросов парниковых газов. И даже США, подписав документ, отказались от его дальнейшей ратификации.

Таким образом, вышеупомянутые и ряд других стран отчетливо продемонстрировали приоритет своих национальных экономических интересов перед международными экологическими обязательствами.

Вместе с тем, несмотря на то что мнение России и ряда других государств, выступивших против положений Дохийской поправки, было проигнорировано, наша страна продолжила участие в Киотском протоколе, а закон о его денонсации так и не был принят.

В свою очередь РКИК, а, соответственно, и Киотский протокол, легли в правовую основу первой Климатической доктрины, принятой в нашей стране в 2009 г., анализируя положения которой, Н. Р. Кошкина в своем исследовании выразила мнение, что «национальная климатическая и, говоря шире, экологическая политика будет в большей степени руководствоваться общемировыми тенденциями в государственном экологическом регулировании» [Кошкина, 2020, с. 445].

Таким образом, в течение длительного времени, в том числе благодаря международным обязательствам, российская климатическая политика формировалась под влиянием западных ориентиров и приоритетов. Ситуация начала меняться после 2014 г., когда Крым вошел в состав РФ. Усилившееся идеологическое противостояние со странами Европы и США послужило толчком для объявления государственным приоритетом усиление суверенитета и приоритет национальных интересов.

Вместе с тем РФ признавала серьезность проблемы климатических изменений и по-прежнему оставалась активным участником международной климатической повестки. Именно поэтому в апреле 2016 г. Россия подписала Парижское соглашение (в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 14.04.2016 № 670-р) и присоединилась к нему 21 сентября 2019 г. (Постановление Правительства РФ от 21.09.2019 № 1228).

Будучи продолжением Киотского протокола, действие которого закончилось в 2020 г., Парижское соглашение также ставит основной целью ограничение выбросов парниковых газов для ограничения роста глобальной средней температуры.

Для достижения целей Соглашения был принят ряд нормативно-правовых актов, таких как: Распоряжение Правительства РФ от 06.06.2017 г. № 1170-р «Об обеспечении координации деятельности субъектов официального статистического учета по формированию и представлению в международные организации официальной статистической информации по показателям достижения целей устойчивого развития», Приказ Минприроды России от 29.06.2017 г. № 330 «Об утверждении методических указаний по количественному определению объема косвенных энергетических выбросов парниковых газов», Распоряжение

Правительства РФ от 05.05.2017 г. № 876-р «Об утверждении Концепции развития публичной нефинансовой отчетности», Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов» от 02.07.2021 № 296-ФЗ, и т. д.

Кроме того, в стратегических документах и национальных проектах нашей страны появились целевые показатели по снижению выбросов парниковых газов (в частности, целевой показатель «Поглощение лесами углерода» в Национальном проекте «Экология»⁵, показатели допустимого объема выбросов и поглощения парниковых газов — в Стратегии социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г.⁶).

Исходя из характера указанных актов можно видеть, что, несмотря на объявленный курс на суверенизацию внутренней климатической политики, идея борьбы с последствиями климатических изменений за счет сокращения выбросов парниковых газов в рамках внутривластной климатической повестки по-прежнему рассматривалась в качестве основной. Согласно презентации Минэкономразвития РФ, подготовленной к выступлению на конференции ООН по изменению климата в Глазго в 2021 г., на снижение выбросов углерода в России было запланировано выделить 88,8 трлн руб. по целевому сценарию.

Это решение полностью соответствовало нарративам международной климатической повестки, продвигающей идею достижения углеродной нейтральности, практически полностью игнорируя вопросы адаптации к климатическим изменениям.

Вместе с тем именно эти проблемы особенно остро проявляются в различных частях нашей страны. В настоящее время по данным научных организаций РАН 65 % пашни, 28 % сенокосов и 50 % пастбищ России подвержены воздействию эрозии, дефляции, периодических засух, суховеев и пыльных бурь [Николаев, 2022, с. 431].

Скорость потепления в среднем по России в 2,5 раза превосходит среднюю по земному шару. В результате одним из самых существенных рисков, связанных с изменением климата, для России остается таяние многолетней мерзлоты. Так, согласно данным, приведенным в монографии Института народнохозяйственного прогнозирования «Изменение климата и экономика России: тенденции, сценарии, прогнозы», «снижение несущей способности многолетнемерзлых грунтов способно вызвать деформацию и даже разрушение объектов жилой, производственной и транспортной инфраструктуры». Расходы, необходимые на поддержание дорожной инфраструктуры в районах мерзлоты, составляют 14–29 млрд руб. в год; расходы на подмораживание

⁵ Паспорт национального проекта «Экология»: офиц. текст // Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 г. № 16) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. 2018. Таб. 3, п. 10.2.

⁶ О Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года: Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2021 г. № 3052-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202111010022> (дата обращения: 10.04.2024).

грунтов или усиление фундаментов на объектах нефтедобычи — 10–16 млрд; на модернизацию жилого фонда — 10–15 млрд руб. в год [Изменение климата и экономика..., 2022, с. 175].

Таким образом, становится очевидным, что принятие адаптационных мер с целью профилактики негативных климатических последствий может способствовать существенному снижению размеров прямого и косвенного ущерба экономике нашей страны.

В то же время на совместном рабочем заседании научного Экспертного совета при Межфракционной рабочей группе «По правовому обеспечению внедрения “зеленой” экономики как одного из направлений устойчивого развития» и Российской Академии Наук на тему: «Изменения в окружающей среде: климат и экология, возможности адаптации» в мае 2023 г. научный руководитель Института народнохозяйственного прогнозирования РАН Б. Н. Порфильев сообщил, что на основании анализа планов адаптации 10 ФОИВов, дана обобщенная оценка отраслевых планов адаптации, для которых характерны:

- отсутствие описания цели (целеполагания);
- путаница (смешение) определений объекта и субъекта планирования;
- формальный характер описания адаптационных мероприятий, в котором отсутствует детализированная информация, качественно-количественные показатели;
- отсутствие отдельных элементов, закрепленных в ГОСТ Р ИСО 14090-2019 и РП № 3183-р, в т. ч.:
 - стратегия реализации плана, включая определение приоритетов адаптации в национальной системе планирования социально-экономического развития;
 - отсутствие конкретных направлений реализации благоприятных возможностей (бенефит-стратегий);
 - интеграция мер «регулярной» (снижение уязвимости/рисков) и «кризисной» (снижение ущерба при ЧС) адаптации;
 - интеграция мер адаптации с мерами по снижению нетто-выбросов парниковых газов и, далее, в соответствующие (отраслевые и региональные) стратегии и проекты развития;
 - меры по информированию, мониторингу и оценке эффективности планирования и реализации планов (включая их корректировку и обновление).

Стоит отметить, что решение Правительства РФ об акцентировании усилий на снижении выбросов углерода в России во многом обуславливалось теми вызовами, с которыми могла бы столкнуться наша страна в случае игнорирования международных обязательств, среди которых, вслед за В. В. Андриановым, можно выделить: ослабление позиций России на мировых рынках сырья, падение доходов от экспорта российских энергоресурсов, а также формирование негативного имиджа «неэкологичного» государства.

Однако начало специальной военной операции в 2022 г. и усилившееся противостояние со странами Запада, вновь внесли изменения во внутригосударственные политические процессы, еще сильнее запустив процесс суверенизации государственной климатической политики. В частности, уже при

рассмотрении проекта бюджета на период 2023–2025 гг. в Государственной думе было заявлено, что низкоуглеродная повестка, при всей ее важности, не является главным приоритетом, и средства, которые на нее выделяются, следует направить на другие цели⁷.

Усилилось внимание к вопросам практической адаптации к изменениям климата на локальных уровнях. В мае 2022 г. в Государственной думе РФ была создана Межфракционная рабочая группа по правовому обеспечению внедрения «зеленой» экономики как одного из направлений устойчивого развития⁸, на первых же заседаниях которой было заявлено о необходимости пересмотра национальной климатической повестки в пользу мероприятий, направленных на практическую адаптацию к изменениям климата.

Об этом же говорили на вышеупомянутом совместном заседании этой группы с Научным советом РАН по проблемам климата и Научным советом РАН по глобальным экологическим проблемам (май 2023 г.).

В рекомендациях, направленных в Правительство Российской Федерации по итогам заседания, подчеркнута необходимость усиления научного подхода к вопросам реагирования на изменения климата и формирования отдельного федерального проекта «Адаптация к изменениям климата», который учитывал бы реальные потребности населения в сохранении комфортных условий проживания и безопасности.

Ключевой точкой в утверждении внутренней климатической политики России стал Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2023 г. № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации».

«Доктрина представляет собой систему взглядов на цели, основные принципы, задачи и механизмы реализации единой государственной политики РФ по вопросам, связанным с изменением климата и его последствиями, и является основой для выработки и реализации климатической политики.

Стратегическая цель климатической политики — обеспечение безопасного и устойчивого развития России, включая институциональный, экономический, экологический и социальный, в том числе демографический, факторы, в условиях изменения климата и возникновения сопутствующих ему угроз»⁹.

Примечательно, что в новой Доктрине теперь прямо прописано, что при реализации климатической политики в нашей стране учитываются не только многочисленные международные акты, но и основные стратегические документы внутригосударственного планирования, появившиеся уже после событий 2022 г. и направленные на укрепление суверенитета и безопасности страны,

⁷ Минэкономразвития обновит план исполнения стратегии низкоуглеродного развития России. URL: <https://tass.ru/ekonomika/16121487> (дата обращения: 10.01.2024).

⁸ Николаев: Нацпроекты должны коррелировать с задачами по адаптации к изменениям климата. URL: <https://www.pnp.ru/social/nikolaev-nacproekty-dolzhny-korrelirovat-s-zadachami-po-adaptacii-k-izmeneniyam-klimata.html> (дата обращения: 10.01.2024).

⁹ Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 26.10.2023 г. № 812 // Официальный интернет-портал правовой информации. 2023. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202310260009?page-Size=100&index=1> (дата обращения: 22.04.2024).

в частности п. 3 Доктрины прямо указывает, что «настоящая Доктрина развивает положения Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, а также учитывает положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Концепции внешней политики Российской Федерации», Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года и других документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹⁰.

Документ был принят в преддверии очередного раунда климатических СОР28 в Дубае в ноябре — декабре 2023 г., и, по сути, стал своеобразным утверждением внутренних политических интересов России в том числе на международном уровне.

В частности, п. 22 Доктрины прямо провозглашает в качестве одного из основных принципов климатической политики приоритет национальных интересов. Упомянутая «технологическая нейтральность» позволяет учитывать при оценке достижений РФ атомную и гидроэнергетику, против которых выступает ряд Западных стран.

Отдельного внимания заслуживает п. 24, где упоминаются возможные экономические и имиджевые риски, способные возникнуть в случае «непринятия достаточных мер по борьбе с изменением климата» либо в результате действий иностранных государств, направленных на борьбу с изменением климата и затрагивающих интересы РФ, при одновременной готовности опираться на самостоятельность в оценках и выводах при построении климатической политики.

По сравнению с Доктриной 2009 г. в новой исключен пункт о максимальной концентрации усилий со стороны РФ на снижении антропогенных выбросов парниковых газов. Более того, в отличие от Доктрины 2009 г., появилось признание научной обоснованности влияния антропогенных факторов на климат на фоне его «естественной изменчивости» (п. 5 и п. 8), что позволило в рамках вопроса научного обеспечения реализации мер по адаптации и смягчению антропогенного воздействия на климат говорить не только о парниковых газах, возникающих в результате деятельности человека, но и о тех, что имеют природную основу (п. 59).

Изменилось также содержание п. 32 в Доктрине 2009 г., предполагавшего необходимость «гармонизации законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы изменений климата, с соответствующими нормами международного права в рамках международных обязательств Российской Федерации». В новой Доктрине (п. 53) речь идет о гармонизации только с обязательными для РФ нормами международного права, что с учетом поправок

¹⁰ Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 26.10.2023 г. № 812 // Официальный интернет-портал правовой информации. 2023. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202310260009?page-Size=100&index=1> (дата обращения: 22.04.2024).

в Конституции в части приоритета национального законодательства и Национальной стратегии безопасности представляет собой смысловое изменение.

Важно отметить, что существенным отличием стало признание граждан в качестве субъекта реализации климатической политики. Постулируется, что «ясность и прозрачность климатической политики необходимы на всех уровнях и для всех субъектов общественных отношений, в том числе для населения, поскольку, с одной стороны, изменение климата сказывается на социальных факторах (изменение условий комфортного проживания и предпочтений граждан при выборе места жительства, изменения на рынке труда и другие факторы), с другой стороны, поведенческие факторы граждан существенным образом влияют на темпы реализации и эффективность мер по адаптации и смягчению антропогенного воздействия на климат»¹¹.

Таким образом, необходимость обеспечения суверенности национальной климатической и экологической повесток, тесного взаимодействия исполнительных и законодательных органов власти, научного сообщества, бизнеса и общества, а также наличия согласованного на всех уровнях подхода к государственному управлению в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений полностью отразились в новой Климатической доктрине.

Дальнейшие шаги по развитию внутренней климатической политики были предложены по итогу совместного заседания РАН и Экспертного совета при Межфракционной рабочей группе «По правовому обеспечению внедрения “зеленой” экономики как одного из направлений устойчивого развития», среди которых можно выделить разработку на научной основе комплексной экономической модели национальной климатической повестки, обеспечивающей согласованность по показателям основных стратегических документов в области климата и экологии с национальными целями устойчивого развития, в том числе обеспечения продовольственной безопасности, а также необходимость организации работы по актуализации планов адаптации с учетом типовых недостатков существующих планов, в том числе: отсутствия описания цели (целеполагания) и формального характера описания адаптационных мероприятий, отсутствия детализированной информации и качественно-количественных показателей.

ВЫВОДЫ

Участие России в международной политической повестке неизбежно оказывает влияние на внутренние политические процессы в нашей стране. Россия, как и многие другие государства, вынуждена постоянно искать баланс между глобальными и национальными приоритетами. В этом ключе меры, предпринимаемые государством в рамках решения проблемы климатических изменений, являются своеобразным маркером, отражающим приоритеты государственной политики.

¹¹ Там же.

В частности, в рамках международной климатической повестки можно выделить два направления климатической политики. Первое акцентирует внимание на снижении выбросов парниковых газов путем достижения углеродной нейтральности, второе ставит в центр адаптацию к климатическим изменениям.

Стоит отметить, что в течение длительного времени РФ, вслед за международным политическим сообществом, уделяла наибольшее внимание первому направлению, выделяя значительные финансовые средства на решение проблемы удержания роста глобальной температуры.

При этом зачастую климатическая повестка используется рядом стран как средство конкурентной борьбы с целью достижения собственных экономических и геополитических интересов. Вместе с тем события 2014 г. и 2022 г., усилившиеся противостояние между Россией и странами коллективного Запада, только усугубили данные тенденции. На это в свое время обратил внимание и Президент РФ В.В. Путин, заявивший, что «так называемые политические классы на Западе начали спекулировать на абсолютно естественной озабоченности многих людей на планете проблемами климата, изменения климата»¹².

В результате сложившейся ситуации наша страна внесла ряд изменений в свою внутреннюю климатическую политику, отразившихся в Указе Президента Российской Федерации от 26 октября 2023 г. № 812 «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации».

Принимая во внимание, что документ был утвержден в преддверии очередного климатического саммита COP28, а также с учетом новых положений, его можно считать своеобразным заявлением РФ о приоритете национальных интересов при участии в международной климатической политике.

В целом представляется целесообразным для централизованного всестороннего обеспечения деятельности по адаптации к изменениям климата рассмотреть возможность формирования нового отдельного федерального проекта «Адаптация к изменениям климата».

Литература

Изменение климата и экономика России: тенденции, сценарии, прогнозы / под ред. акад. РАН Б. Н. Порфирьева. М.: Научный консультант, 2022. 514 с.

Кошкина Н. Р. Государственная политика Российской Федерации в области борьбы с изменением климата // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12, № 3. С. 441–454.

Николаев Н. П. К вопросу о постановке проблемы практической адаптации к климатическим изменениям в контексте участия России в глобальной климатической повестке // *Научные труды Вольного экономического общества России*. 2022. Т. 4 (236). С. 427–446.

Павленко В. Б. Парижское соглашение как угроза национальной безопасности // *Астраханский вестник экологического образования*. 2017. № 4 (42). С. 25–40.

Риски реализации парижского климатического соглашения для экономики и национальной безопасности России [Аналитический доклад]. М.: Институт проблем естественных монополий, 2016. URL: <https://ac.gov.ru/files/content/9605/ipem-pa-report-pdf.pdf?ysclid=iz6u3k-bfut163064362> (дата обращения: 10.01.2024).

¹² Запад спекулирует на озабоченности людей проблемами климата, заявил Путин. URL: <https://ria.ru/20220517/klimat-1789047122.html> (дата обращения: 10.01.2024).

Русакова Ю. А. Климатическая политика Российской Федерации и решение проблем изменения глобального климата // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 1 (40). С. 66–72.

Николаев Николай Петрович — канд. полит. наук, проф.,
<https://orcid.org/0009-0008-6895-8692>, niknik@nikolaevonline.ru

Статья поступила в редакцию: 28 января 2024 г.;

рекомендована к печати: 27 мая 2024 г.

Для цитирования: Николаев Н. П. Климатическая доктрина России как отражение приоритетов внутренней политики // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2024. Т. 20, № 3. С. 376–388. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.301>

RUSSIA'S CLIMATE DOCTRINE AS A REFLECTION OF DOMESTIC POLICY PRIORITIES

N. P. Nikolaev

HSE University,
20, ul. Myasnitskaya, Moscow, 101000, Russian Federation; niknik@nikolaevonline.ru

The article examines the issue of the influence of foreign policy processes on domestic political decisions in the country. At the same time, the author shows how a number of countries use the climate agenda to lobby their own interests in the foreign political arena. Various pseudo-ecological organizations operating within the state and insisting on the unconditional implementation of certain international provisions related to solving the problem of climate change, even to the detriment of their own national interests, act as one of the tools for exerting pressure on other countries. At the same time, using the example of building a climate policy in Russia, the author analyzes the change in state priorities under the influence of various international factors. Thus, the article demonstrates that for a long time Russian climate policy has been shaped by the influence of Western guidelines and priorities. Nevertheless, after the events of 2014, as a result of the intensified ideological confrontation with the countries of Europe and the United States, Russia took a course to strengthen state sovereignty by asserting the priority of its own national interests, including ones within the framework of climate policy. In this aspect, the adoption of Russia's new Climate Doctrine is noted as a key moment, in which the unconditional priority of national interests over international obligations was indicated. As a result of the fact that Russia is still a participant in global climate policy and has a number of international obligations, the ideas of decarbonization have continued to play a significant role in domestic climate policy. However, a significant difference of the new Climate Doctrine was the inclusion of measures aimed at adapting to climate change in order to prevent negative climatic consequences, which can significantly reduce the amount of direct and indirect damage to the economy of our country. Thus, the article for the first time presents an analysis of the process of sovereignization of domestic political processes as a result of opposition to foreign policy pressure from unfriendly countries.

Keywords: Russian climate doctrine, domestic policy, national interests.

References

- Climate change and the Russian economy: Trends, scenarios, forecasts*, ed. by acad. RAS B. N. Porfiriev. Moscow: Nauchnyi konsul'tant Publ., 2022. 514 p. (In Russian)
- Koshkina N. R. State policy of the Russian Federation in the field of combating climate change. *Ars Administrandi (The Art of Management)*, 2020, vol. 12, no. 3, pp. 441–454. (In Russian)
- Nikolaev N. P. *On the issue of posing the problem of practical adaptation to climate change in the context of Russia's participation in the global climate agenda. Scientific works of the Free Economic Society of Russia*, 2022, vol. 4 (236), pp. 427–446. (In Russian)

Pavlenko V.B. The Paris Agreement as a threat to national security. *Astrakhan Bulletin of Ecological Education*, 2017, no. 4 (42), pp. 24–40. (In Russian)

Risks of implementing the Paris climate agreement for the economy and national security of Russia, Moscow: Institute for Problems of Natural Monopolies, 2016. Available at: <https://ac.gov.ru/files/content/9605/ipem-pa-report-pdf?ysclid=lz6u3kbfut163064362> (accessed: 10.01.2024). (In Russian)

Rusakova Yu.A. Climate policy of the Russian Federation and solving the problems of global climate change. *MGIMO Review of International Relations*, 2015, no. 1 (40), pp. 66–72. (In Russian)

Received: January 28, 2024

Accepted: May 27, 2024

For citation: Nikolaev N. P. Russia's climate doctrine as a reflection of domestic policy priorities. *Political Expertise: POLITEX*, 2024, vol. 20, no. 3, pp. 376–388.

<https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.301> (In Russian)