

**ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ РСПП**  
**к проекту распоряжения Правительства РФ об утверждении Стратегии**  
**долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов**  
**парниковых газов на период до 2050 года**

**1. Предложения по проекту распоряжения Правительства РФ (далее – проект распоряжения)**

1.1. Пунктом 2 проекта распоряжения предлагается установить определяемый на национальном уровне вклад в рамках Парижского соглашения на уровне 67 % выбросов парниковых газов (далее – ПГ) от 1990 года.

Данное положение идет вразрез с ранее принятыми решениями Правительства РФ, фактически заменяя собой пункт 5 плана мероприятий, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 3 ноября 2016 г. № 2344-р (о разработке проекта указа Президента РФ об утверждении цели по сокращению выбросов ПГ).

Согласно пунктам 3, 9 статьи 4 Парижского соглашения вклады, определяемые на национальном уровне, разрабатываются Сторонами соглашения самостоятельно и представляются в секретариат конвенции раз в 5 лет. При этом каждый последующий вклад Стороны Парижского соглашения должен характеризовать «движение вперед» относительно предыдущего.

Из этого следует, что Российская Федерация обязана повысить амбициозность своего вклада фактически в краткосрочной перспективе. В проекте Стратегии рассматриваются детально 2 варианта развития («Базовый», «Интенсивный»). В обоих сценариях показатель выбросов к 2030 году не превышает уровня в 70 % от объема выбросов парниковых газов 1990 года, но при этом интенсивный сценарий предусматривает применение специальных мер ценового регулирования выбросов ПГ. Устанавливая национальную цель на уровне 67% к 2030 году, Российской Федерации требуется повысить амбициозность своих количественных обязательств.

Таким образом, проектом Стратегии фактически предлагается безальтернативно осуществлять политику и меры, соответствующие интенсивному сценарию.

Предлагаемый показатель является существенным повышением амбициозности по сравнению с заявленным ранее показателем, действие которого предполагалось в период с 2020 г. по 2030 г. Кроме того, исключено из формулировки вклада указание на максимальный учет поглощающей способности лесов, что противоречит постоянной позиции России на международных переговорах и заявлению Президента РФ В.В. Путина на 21-й Конференции стран-участниц РКИК ООН в 2015 г. о важности полного и объективного учета роли российских лесов в климатической повестке.

При определении очередного национального вклада представляется необходимым исходить из детальной оценки рисков для развития российской промышленности в долгосрочной перспективе, в том числе принимая во внимание требование о периодическом повышении амбициозности вклада и потенциальную необходимость введения в будущем дополнительных обременительных механизмов государственного регулирования выбросов парниковых газов для достижения актуальной цели.

Результатом избыточной амбициозности при определении вклада может стать снижение конкурентоспособности российской промышленности и отказ от реализации уже запланированных мероприятий. При этом статья 2 РКИК ООН гласит о необходимости достижения стабилизации концентраций парниковых газов, но в сроки, обеспечивающие дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе.

Кроме того, пункт 2 статьи 2 Парижского соглашения устанавливает, что

реализация Соглашения будет осуществляться таким образом, чтобы отразить справедливость и принцип общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей в свете различных национальных условий. В связи с этим необходимо отметить, что вклад России в глобальное сокращение выбросов парниковых газов уже является наибольшим среди всех стран, ратифицировавших Парижское соглашение. В то же время у преобладающего большинства сторон Парижского соглашения в настоящий момент уровень выбросов превышает значения 1990 г.

Это означает, что другие страны отдают приоритет экономическому развитию и поддержке своих национальных интересов, а не безальтернативному сокращению выбросов парниковых газов. Примером такой взвешенной политики являются действия правительства Японии, заявившего 30 марта 2020 г. о представлении своего очередного вклада с сохранением целевого показателя на прежнем уровне<sup>1</sup>.

В свою очередь, Российская Федерация, заявляя новую более амбициозную цель без каких-либо обоснований и детальной оценки рисков, фактически создает предпосылки ограничения реализации национального экономического потенциала, несмотря на текущие глобальные макроэкономические трудности и уже осуществленный вклад в глобальное противодействие изменениям климата.

В связи с этим необходимо пересмотреть положения пункта 2 проекта распоряжения Правительства РФ об утверждении Стратегии долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов на период до 2050 г.

#### **Предложения:**

(1) не устанавливать в настоящее время показатель ОНУВ ниже уровня 70% от выбросов парниковых газов 1990 г. при условии максимально возможного учета поглощающей способности лесов.

(2) исключить пункт 2 из проекта распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении Стратегии долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов на период до 2050 года.

1.2. В проекте распоряжения также указывается на необходимость включения в программы деятельности федеральных государственных унитарных предприятий, в стратегии развития и долгосрочные программы развития акционерных обществ с государственным участием, в стратегии деятельности государственных корпораций и государственной компании «Российские автомобильные дороги» мер, направленных на обеспечение развития РФ с низким уровнем выбросов ПГ. При этом какое-либо обоснование целесообразности данных мер не представлено, а анализ возможных издержек и рисков не произведен.

Следует учитывать, что подобные меры могут привести к необходимости пересмотра инвестиционных программ перечисленных организаций, что влечет за собой риски для реализуемых и запланированных крупных инвестиционных проектов. Кроме того, это может привести к росту тарифов на услуги энергетических и транспортных компаний, что, в конечном счете, негативно скажется на конкурентоспособности потребителей их услуг и российской экономики в целом.

Таким образом, предложение об обеспечении включения в программы деятельности и стратегии развития различных организаций мер, направленных на обеспечение развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов, не может быть поддержано в представленной редакции и требует дополнительного обоснования.

---

<sup>1</sup> Submission of Japan's Nationally Determined Contribution <https://www.env.go.jp/press/files/en/827.pdf>

**Предложение:** исключить из проекта распоряжения абзац 3 пункта 3, а также пункты 4, 5, 7.

## **2. Замечания и предложения по проекту Стратегии долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов на период до 2050 года**

2.1. Проект Стратегии разработан с нарушением требований Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании». Отсутствуют показатели к целям Стратегии. Графики снижения выбросов есть, а по 3 целям показателей нет. В то же время согласно Федеральному закону № 172-ФЗ:

*«7. Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации содержат:*

*1) оценку состояния соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации;*

*2) показатели развития соответствующей сферы социально-экономического развития по одному или нескольким вариантам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;*

*3) приоритеты, цели, задачи и показатели государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.*

**Предложение:** доработать проект Стратегии в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172 «О стратегическом планировании».

2.2. Проект Стратегии не является элементом системы стратегического планирования и управления. В частности, не рассматриваются ситуации коренного изменения обстоятельств. Например, не просматривается, что будет при резком изменении ценовой конъюнктуры на углеводороды. При сегодняшней цене на нефть около 20 долл.США/баррель значимое увеличение генерации на возобновляемых источниках энергии (далее - ВИЭ) становится экономически нерациональным решением.

**Замечание:** увеличение генерации на возобновляемых источниках энергии при низких ценах на углеводородное топливо становится внеэкономическим решением.

2.3. Из проекта Стратегии совершенно неясно, как распределить конкретизацию стратегических целей по федеральным органам исполнительной власти (ФИОВ)? Кто, в какой мере, за что несет ответственность - не определяется. Поскольку межведомственного взаимодействия не будет, то и синергии трудно ожидать.

**Замечание:** тренд низкоуглеродного развития – это средство конкурентной борьбы. Маячащие на горизонте и уже осуществленные запреты на импорт товаров, не имеющих «зеленого знака», это угроза. Российская Федерация может быть здесь более конкурентной, но это не указывается в проекте Стратегии.

2.4. В проекте Стратегии необходимо предусмотреть соответствие показателей сокращения выбросов ПГ и повышения энергетической эффективности аналогичным показателям проекта Энергетической стратегии до 2035 года (далее – ЭС-2035). В проекте ЭС-2035 по показателю удельного расхода топлива на отпуск электрической энергии плановое значение на 2035 год составляет 255,6 г/кВт·ч, при этом в перечне основных индикаторов реализации Стратегии, определяющих динамику выбросов ПГ по базовому сценарию (краткий обзор, стр. 6), плановое

значение на 2030 год – 287,2 г/кВт·ч. Требуется оценка достижимости снижения удельных выбросов за 5 лет на 31,6 г/кВт·ч.

В соответствии с проектом ЭС-2035 (п. 114) в число ключевых предпосылок сценариев входят следующие допущения: рост ВВП Российской Федерации с 2019 г. по 2035 г. в среднем на 2,3 % ежегодно (в нижнем сценарии) и на 3% (в верхнем сценарии).

**Замечание:** в перечне основных индикаторов реализации проекта Стратегии, определяющих динамику выбросов ПГ по базовому сценарию (стр. 6), представленные завышенные значения ВВП не в полной мере соотносятся с проектом ЭС-2035.

2.5. В проекте Стратегии детально рассматриваются два сценария развития – «Базовый» и «Интенсивный», в соответствии с которыми к 2030 г. предполагается обеспечить сокращение выбросов ПГ относительно уровня 1990 г. на 33 % и 36 % соответственно. Указывается, что базовый сценарий предполагает реализацию мер, предусмотренных национальными проектами и действующими отраслевыми документами стратегического планирования.

По мнению экспертов РСПП, указанная оценка темпов роста выбросов парниковых газов не учитывает целый ряд мероприятий, реализуемых и планируемых в настоящее время государством и частными компаниями, которые будут содействовать сокращению выбросов ПГ и одновременно иметь иные позитивные эффекты с точки зрения модернизации производства, развития инфраструктуры, минимизации негативного воздействия на окружающую среду и др. Реализация этих мероприятий в зависимости от сценария приведет к сокращению выбросов к 2030 г. на 42-47% по сравнению с 1990 г. Завышение прогнозных показателей выбросов ПГ в 2030 г. связано с неполным учетом при разработке сценариев реализуемых и запланированных мероприятий.

**Предложение:** дополнительно проверить методологию прогнозирования и обеспечить полный учет всех реализуемых и запланированных мероприятий, содействующих сокращению выбросов парниковых газов и увеличению их поглощения.

2.6. Для достижения целей Стратегии предполагается решение задачи по созданию новых рынков, связанных с реализацией проектов по сокращению выбросов ПГ и увеличению их поглощения. Подобные механизмы реагирования для достижения целевого показателя по выбросам парниковых газов не отвечают экономическим интересам Российской Федерации, оказывая замедляющее воздействие (негативный эффект) на динамику промышленного производства и, как следствие, на благосостояние граждан. При этом, по мнению экспертов РСПП, в основе государственного регулирования выбросов ПГ должно лежать условие соблюдение баланса приоритетов климатической политики и экономического, социального и научно-технологического развития Российской Федерации.

Согласно проекту федерального закона «О государственном регулировании выбросов парниковых газов», подготовленному Минэкономразвития России, предусматривается ряд механизмов, формирующих основу системы государственного регулирования выбросов парниковых газов. При этом в ходе межведомственного согласования, в виду их нецелесообразности, из законопроекта были исключены такие механизмы государственного регулирования, как обращение «углеродных единиц», целевые показатели выбросов ПГ для регулируемых организаций и сбор за выбросы парниковых газов.

Таким образом, применение ценового регулирования выбросов ПГ и создание соответствующих внутристрановых рынков противоречит позиции заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по оптимальным механизмам

государственного регулирования выбросов парниковых газов, а их функционирование не предусмотрено ни действующим, ни проектируемым законодательством.

Указание в проекте Стратегии на возможность использования экономических механизмов регулирования выбросов ПГ может стать дополнительным фактором неопределенности для инвесторов и привести к нарушениям инвестиционных процессов, которые и без того подвержены в настоящее время избыточным рискам из-за глобальной нестабильности макроэкономической ситуации, снижению инвестиционной активности и возможному отказу компаний от запуска новых проектов.

Включение в проект Стратегии указания на возможность введения ценового регулирования выбросов парниковых газов и создания новых рынков, связанных с реализацией проектов по сокращению выбросов ПГ, не может быть поддержано на принципиальном уровне и требует исключения из проекта Стратегии.

**Предложение:** исключить из проекта Стратегия положения, создающие возможности для введения ценового регулирования выбросов парниковых газов.

2.7. Реализация сбалансированной климатической политики в Российской Федерации позволит создать дополнительные конкурентные преимущества для российской экономики. Например, целесообразно поддерживать рост спроса на российскую углеводородную продукцию, подчеркивая ее преимущества, связанные с применением современных технологий при добыче и минимальном нанесенном вреде окружающей среде.

Одним из ключевых механизмов сокращения выбросов и увеличения поглощения парниковых газов должна стать реализация компаниями добровольных проектов с соответствующими целями. Возможность реализации таких проектов предусмотрена законопроектом и поддерживается компаниями, входящими в РСПП. При этом со стороны государства должна быть предоставлена нормативная правовая база, позволяющая реализовывать проекты и использовать их результаты во внешнеэкономической деятельности. Также целесообразно обеспечить стимулирование реализации добровольных проектов как в части формирования инфраструктуры (функционирование реестров, системы хранения отчетности, организация работы верификаторов и т.д.), так и в части предоставления прямых и косвенных мер государственной поддержки.

**Предложения:** указать в числе задач Стратегии:

(1) создание в краткосрочной перспективе нормативной правовой базы по формированию и реализации добровольных проектов по сокращению выбросов и увеличению поглощения парниковых газов, а также использования их результатов во внешнеэкономической деятельности;

(2) разработка комплекса мер государственной поддержки реализации добровольных проектов по сокращению выбросов и увеличению поглощения ПГ.

2.8 **Предложение:** необходимо представить обоснование и методику расчета данных, представленных в таблице 1 (стр.13) проекта Стратегии «Сценарные показатели выбросов парниковых газов».

2.9. Следует сократить раздел «Международный контекст развития с низким уровнем выбросов парниковых газов» (стр.15), содержащий предположения и прогнозные данные, основанные на климатических моделях, достоверность которых в настоящее время не подтверждена.

**Предложения:**

(1) исключить любые предположения (без ссылок на источник информации), касающиеся преимущественного антропогенного негативного влияния на

климатическую систему (например, п. 3.3.1, п. 3.4.4, п. 3.5.4.1, др.) (стр.16, 19), учитывая, что это до сих пор остается предметом научных обсуждений (более 700 авторитетных ученых и специалистов направили обращение Генеральному секретарю ООН об отсутствии климатической катастрофы - Всемирную декларацию по климату);

(2) исключить любую информацию, представленную на текущий момент времени, актуализация которой возможна в перспективе (например, п. 3.5.1, таблица 3 и др.). В целом, сделать акцент на роли Российской Федерации и ее вкладе в глобальную климатическую повестку, а не на влиянии мировых низкоуглеродных трендов на Россию.

2.10. В проекте Стратегии используются в основном подходы стран-импортеров энергетических ресурсов, основной целью которых является снижение использования ископаемых видов топлив, продажи которых являются одним из основных источников доходов государственного бюджета России. Раздел «Международный контекст развития с низким уровнем выбросов парниковых газов» (стр.15) содержит предположения и прогнозные данные, основанные на климатических моделях, достоверность которых на данный момент не подтверждена.

**Замечание:** имеющиеся в России модели (например, Института вычислительной математики РАН, Института народнохозяйственного прогнозирования РАН и др.) не являются алармистскими. В части роста концентрации метана в атмосфере существующие в настоящее время исследования по изотопному анализу указывают на преимущественное содержание и рост в атмосфере именно биогенного, а не ископаемого метана<sup>2</sup> (п. 3.2.1).

2.11. **Предложение:** В пункте 3.5.2.2 (стр. 25) необходимо удалить примеры стран по отказу от двигателей внутреннего сгорания, учитывая, что указанные решения могут быть изменены в связи со значимыми изменениями на рынке нефти и экономической ситуации в целом. Кроме того, при оценке углеродного следа полного жизненного цикла автомобилей электрические варианты имеют зачастую больший уровень выбросов ПГ по всей производственной цепочке.

2.12. Тезисы «Устойчивое развитие мировой энергетики рассматривается в контексте перехода на технологии, использующие энергию солнца и ветра» и «В среднесрочной перспективе прирост глобального потребления электроэнергии будет покрываться преимущественно за счет новых генерирующих мощностей на базе возобновляемых источников энергии» в пункте 3.5.4.1 (стр. 27) не соответствуют многочисленным прогнозам экспертов о сохранении доли ископаемых видов энергии в глобальном балансе - лидером по темпам роста спроса среди ископаемых топлив в рассматриваемой перспективе станет природный газ.

Базовый и интенсивный сценарии проекта Стратегии предусматривают рост доли возобновляемых источников энергии, без аргументированных расчетов прогнозных показателей. При этом ошибочно предполагается, что возобновляемая энергетика является безуглеродной, что опровергается оценками полного жизненного цикла оборудования (солнечных панелей и ветрогенераторов).

Кардинальное увеличение генерации энергии на основе возобновляемой энергетики и электрификация транспортного сектора в интенсивном сценарии потребуют:

- создания системы утилизации отработавшего оборудования (фотоэлектрических панелей и лопастей ветрогенераторов), что в настоящее время полноценно не решено в

---

<sup>2</sup> US National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA), Isotopic analysis: Institute of Arctic and Alpine Research, Royal Holloway, University of London, University of Heidelberg

мировой практике;

- локализации производств оборудования возобновляемой энергетики на территории РФ (а не китайского производства) с соблюдением принципов экологической ответственности, в том числе при добыче редкоземельных металлов.

**Замечание:** проект Стратегии копирует концепции развития импортеров энергоресурсов, основанный на отказе от ископаемых видов топлив, снижении объемов их добычи и ускоренном развитии возобновляемой энергетики (п. 5.1.1, п. 5.1.2), что не соответствует концепции развития экспортеров.

**2.13. Предложение:** в проекте Стратегии следует указать на потенциал перевода транспортного сектора на природный газ и меры по стимулированию данной деятельности (п. 6.3.). Предлагается дополнить пункт 3.5.4.5 (стр. 28) словами: «переход на ... природный газ».

**2.14.** В проект Стратегии необходимо включить:

(1) описание мер, предпринимаемых российскими компаниями, для подтверждения приверженности политике сокращения выбросов парниковых газов (в частности, метана) и уменьшению «углеродного следа» продукции (например, в «Руководящих принципах по снижению выбросов метана в производственно-сбытовой цепочке природного газа»);

(2) выполнение наблюдений за составом атмосферы (п. 4.3.3.2) измерением концентрации короткоживущих климатически активных веществ и аэрозолей с учетом изотопного анализа для возможности разделения биогенных и техногенных короткоживущих парниковых газов;

(3) реализацию программ газификации регионов России и транспортного сектора, разработку и реализацию национальной «дорожной карты» по развитию водородной энергетики в РФ, в рамках которой предусмотреть вопросы производства водорода из природного газа для экспорта;

(4) ряд мер, направленных на более объективное представление данных об углеродном следе, а именно:

- разработку, актуализацию и применение в Национальном докладе о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов национальных коэффициентов (коэффициентов эмиссии) для топливно-энергетического комплекса и других отраслей, разработанных на основе статистических данных;

- продвижение и применение Потенциала изменения глобальной температуры (на 100-летний временной интервал) в качестве общего метрического показателя Парижского соглашения по климату;

- всестороннее участие в исследованиях объективной оценки антропогенного влияния на климат, учитывая, что адекватность такой оценки является критичной для научно обоснованных политических решений развития глобальной энергетики с учетом Парижского соглашения по климату.

**2.15.** В проекте Стратегии не приведена оценка потенциальной стоимости и возможных источников финансирования мероприятий, закладываемых в тот или иной сценарий низкоуглеродного развития. Кроме того, для каждого сценария должны быть проанализированы ожидаемые макроэкономические результаты их реализации (в процентах дополнительного роста или снижения ВВП). Только на основании такой оценки может приниматься решение об использовании тех или иных подходов к государственному регулированию выбросов ПГ.

Реализация интенсивного сценария низкоуглеродного развития может привести к необоснованным издержкам для промышленности и целому ряду негативных

социально-экономических последствий, которые несовместимы с устойчивым развитием экономики. Включение в проект Стратегии интенсивного сценария с подобным наполнением представляется нелогичным и противоречащим гипотезам, принятым для прогнозирования.

Так, в числе гипотез указывается на ускорение темпов роста российской экономики до уровня около 3 % к 2025-2030 гг. с последующей стабилизацией на уровне не менее 2 % вне зависимости от применяемых мер государственной политики. При этом не учитывается, например, негативное влияние на темпы экономического роста предусмотренного в интенсивном сценарии снижения потребления и выпуска продукции нефтегазового сектора, роста стоимости электроэнергии из-за изменения структуры источников энергогенерации, влияния на стоимость продукции инструментов ценового регулирования выбросов ПГ.

В то же время интенсивный сценарий не включает в себя обоснования и инструменты компенсации данных негативных эффектов для экономического и промышленного роста. Отсутствие подобного анализа и фиксации условий реализации того или иного сценария не позволяет сформировать в проекте Стратегии основу для долгосрочной и предсказуемой государственной климатической политики.

**Предложение:** привести в проекте Стратегии оценку стоимости и ожидаемых макроэкономических результатов реализации каждого сценария низкоуглеродного развития, а также определить условия для реализации того или иного сценария и использования соответствующих мер государственной политики.

2.16. В настоящее время энергобаланс России является одним из самых низкоуглеродных среди крупнейших мировых держав (по критериям приложения 1 Рамочной конвенции ООН об изменении климата): доля природного газа в энергобалансе России составляет 54 % (см.табл.).

Таблица

	<b>Россия</b>	<b>ЕС</b>	<b>США</b>	<b>Япония</b>
Спрос на первичные источники энергии, млрд.т н.э.*	0,72	1,62	2,15	0,43
Выбросы парниковых газов, млрд.т CO <sub>2-экв.</sub> **	1,58	4,10	5,74	1,23
<b>Удельные выбросы, т CO<sub>2-экв.</sub>/т н.э.</b>	<b>2,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>
* данные Международного энергетического агентства, 2017. ** данные UNFCCC				

За счет значительной доли использования природного газа (46 %) российский сектор производства электрической энергии отличается низкими выбросами диоксида углерода (358 г CO<sub>2-экв.</sub>/кВт.ч) в сравнении с другими крупными странами (США – 433, Германия – 447, Япония – 544, Китай – 627, Индия – 730). Таким образом, деятельность Российской Федерации по газификации регионов уже содействовала и содействует низкоуглеродному развитию национальной экономики (что должно найти отражение в разных пунктах Стратегии, в том числе 4.4.2, 5.5.1 и др.).

Использование природного газа в электрогенерации имеет большой потенциал, чем возобновляемые источники энергии (283 млн. т CO<sub>2-экв.</sub> по сравнению с 274 млн. т CO<sub>2-экв.</sub> в соответствии с таблицей 6 проекта Стратегии). Ни базовой, ни интенсивный сценарии фактически не раскрывают механизмы достижения показателей сокращения выбросов ПГ в энергетике за счет использования указанного потенциала природного газа.

Примеры регулирования в пункте 3.5.2.1 (стр. 24) о запрете подключения жилых



зданий к газовым сетям не являются показательными в части сокращения выбросов ПГ, так как потери энергии (и соответственно выбросы парниковых газов) при использовании природного газа в данном случае минимальны по сравнению с передачей электричества.

**Предложение:** достижения России в этой сфере на мировом уровне должны быть отражены в проекте Стратегии, включая вводные разделы.

2.17. Разъяснения правил Всемирной торговой организации в пункте 3.5.2.4 (стр. 25-26) выглядят признанием возможности устанавливать трансграничный **углеродный налог** на экспортируемые товары, что может быть интерпретировано импортерами российской продукции в качестве согласия России на такие действия. При этом данный вопрос является предметом для глубокой проработки.

**Предложение:** исключить п. 3.5.2.4 из проекта Стратегии.

2.18. Применение газомоторного топлива является одним из основных направлений снижения выбросов ПГ в транспортном секторе. Перевод транспорта на природный газ существенно сокращает выбросы, как на стадии использования топлива, так и по всей технологической цепочке его производства. Выбросы ПГ при получении сжатого природного газа (от добычи до заправки) в 4 раза меньше, чем для традиционных нефтяных моторных топлив.

**Замечание:** потенциал сокращения выбросов ПГ при переводе 50 % автотранспортных средств на природный газ оценивается в 65 млн. т CO<sub>2-экв.</sub>

2.19. Эффективная реализация имеющегося в России научно-технического задела в области водородной энергетики на базе природного газа, коммерциализация технологий производства водорода, метано-водородного топлива из природного газа с минимальными выбросами парниковых газов (в том числе для экспорта) способны внести существенный вклад в устойчивое развитие российской энергетики в перспективе.

**Предложение:** нецелесообразно объединение в одном абзаце пункта 6.5 водородной и ядерной энергетики, что создает предпосылки по объединению мер их регулирования; указанные сектора развиваются независимо.

2.20. В проекте Стратегии указано, что «Практически отсутствуют наблюдения за короткоживущими климатически активными веществами (метан, черный углерод, сажа, климатически активные аэрозоли)» (п. 4.3.3.1) (стр.37), что не соответствует действительности в части метана. В России метан отнесен к загрязняющим веществам, поэтому выбросы метана являются предметом жесткого контроля со стороны государственных надзорных органов, а также основой для взимания платы за негативное воздействие на атмосферный воздух. В связи с этим в России ведется и мониторинг (наблюдения), и учет (отчетность) выбросов метана как загрязняющего вещества (что следует отразить в пункте 4.3.2.1 в последнем предложении «, кроме метана»).

**Предложение:** скорректировать п.4.3.3.1 в части наблюдений за метаном.

2.21. При расчете динамики выбросов парниковых газов в России и определяемого в рамках Парижского соглашения на национальном уровне вклада в глобальное реагирование на изменение климата предлагается использовать Потенциал изменения глобальной температуры, который рекомендован МГЭИК в 5-ом Оценочном докладе и одобрен к использованию решением 18/СМА.1 Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Парижского соглашения, как альтернативной метрики.

Использование Потенциала изменения глобальной температуры вместо Потенциала глобального потепления позволит продемонстрировать большее

сокращение выбросов в России с 1990 по 2017 год – 54,2 % вместо 49,3 %, что будет иметь больший имиджевый эффект. Данную методику как альтернативную уже применяет в своих кадастрах Бразилия.

Использование потенциала изменения глобальной температуры в национальных кадастрах позволит значительно снизить «углеродный след» многих секторов экономики России и повысить их конкурентоспособность на глобальном рынке. В проекте Стратегии несмотря на заявленные меры по повышению потенциала поглощения парниковых газов значения для землепользования и лесного хозяйства демонстрируют рост выбросов парниковых газов, а не объемов поглощения (таблица 7, таблица 8).

**Предложение:** дополнить раздел 4.4. (стр.38) расчетами на базе Потенциала изменения глобальной температуры, применение которого в большей степени отражает достижение целей Парижского соглашения по климату.

2.22. **Предложения:** следует обеспечить полноту представления данных в таблице 4 «Эффект от реализации отдельных действующих мер политики на годовой объем выбросов парниковых газов в 2017-2024 годах» (стр. 41) и таблице 5 «Ресурсное обеспечение отдельных федеральных проектов в 2019-2020 годах, реализация которых косвенно связана со снижением выбросов парниковых газов» (стр.41-42).

В том числе, необходимо оценить эффекты от реализации всех национальных проектов, обеспечить учет данных при разработке сценариев низкоуглеродного развития.

2.23. **Замечание:** таблица 5 (стр. 41-42) в таком формате не имеет смысла, так как не отражает полный вклад Национального проекта «Экология» и других национальных и федеральных проектов в снижение выбросов парниковых газов.

2.24. Проект Стратегии не в полной мере учитывает потенциал российских лесов и прочих экосистем в части поглощения парниковых газов – в представленных материалах указывается на сокращение поглощений парниковых газов экосистемами. При этом в таблице 6 проекта Стратегии «Интегрированная оценка теоретического потенциала сокращения выбросов парниковых газов и увеличения их поглощения по секторам МГЭИК» (стр.48) указывается на потенциал увеличения поглощения в секторе «Землепользование и лесное хозяйство» в размере 410-723 млн.т CO<sub>2</sub>-экв., который никак не учитывается в дальнейшем при разработке сценариев. Кроме того, не учитывается и потенциал увеличения поглощения землями, почвами, поверхностными водными объектами и другими естественными поглотителями парниковых газов.

Согласно ОНУВ, заявленному Россией в 2015 г., цель по сокращению выбросов ПГ принимается нашей страной при условии максимально возможного учета поглощающей способности лесов, который не обеспечен к настоящему времени и не будет обеспечен в рамках реализации представленного проекта Стратегии. Именно на максимальном учете поглощения ПГ российскими лесами должна базироваться защита национальных интересов Российской Федерации на международном уровне.

**Предложение:** предусмотреть в проекте Стратегии реализацию комплекса мероприятий, направленных на повышение объективности и полноты учета поглощения ПГ российскими лесами и прочими экосистемами. Возможность увеличения оценки поглощения парниковых газов экосистемами должна быть предусмотрена при разработке сценариев низкоуглеродного развития.

2.25. В проекте Стратегии отмечается, что «региональная недоступность природного газа не позволяет перевести многие источники электрической или тепловой энергии с угля на природный газ» (п. 5.1.4) (стр.55).

**Замечание:** уровень газификации природным газом в России ежегодно растет (с

53,3 % в 2005 г. до 68,6 % в 2018 г.). С учетом доли природного газа в электрогенерации, большинство потребителей энергии имеют прямой или опосредованный доступ к природному газу.

2.26. В название пункта 6.4 (стр.60) необходимо включить «земли», о которых речь идет в тексте этого пункта, и «поверхностные водные объекты», которым в проекте Стратегии вообще не уделено никакого внимания.

**Предложение:** название пункта 6.4 изложить следующей редакции:

«6.4. Сохранение и увеличение поглощающей способности лесов, земель, почв, **поверхностных водных объектов** и других естественных поглотителей парниковых газов».

В абзаце 11 пункта 6.4 следует заменить слова: «...загрязнение водоемов» на слова: «...загрязнение **водных объектов**».

2.27. На стр. 63 в таблице 9 (перечень индикаторов) производство электроэнергии, выработанной разными источниками указано на гидроэлектростанциях – 187 млрд.кВт\*ч, возобновляемых источниках энергии – 1,1 млрд.кВт\*ч. Необходимо отметить, что энергия воды, согласно статье 3 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», также относится к ВИЭ, поэтому данное разделение на ГЭС и ВИЭ нецелесообразно.

**Предложение:** целесообразно указать «Прочие ВИЭ», если имеется в виду гелиоэнергетика и энергия ветра, а также биотопливо, использование которого не отражено.

2.28. Такие механизмы, как торговля квотами, биодизель и иные, приводятся в проекте Стратегии без анализа их непосредственной эффективности в увязке с сопутствующей реализацией других мер государственной политики.

**Предложение:** данный анализ должен быть проведен как в ретроспективном разрезе на примере других стран, так и для России на прогнозном горизонте.

2.29. **Замечание:** ряд положений проекта Стратегии не может быть однозначно трактован и требует уточнения. Например, (стр. 63) «При изменении прогнозных индикаторов, характеризующих экономический рост (таблица 9, п. 2) и не приводящих к риску недостижения значений суммарных выбросов (таблица 9, п. 1), следует исходить из необходимости безусловного достижения прочих индикаторов реализации Стратегии (таблица 9), а также реализации направлений Стратегии (раздел 6 стратегии)».

2.30. В пункте 4.2 таблицы 9 (стр.64) установлено, что удельный расход условного топлива (далее – УРУТ) на отпуск электрической энергии от ТЭС с 317,1 г/кВт\*ч (факт 2017 г.) должен снизиться к 2030 г. до значения 282,2 г/кВт\*ч (то есть на 11 %). При этом пунктом 5 таблицы 9 установлено, что УРУТ на отопление жилых и общественных зданий на 1 тыс. м<sup>2</sup>/год к 2030 г. должен снизиться с 29 т у.т. (факт 2017 г.) и составить 23 т у.т. (то есть снижение данного показателя составляет 20 %).

Отмечаем, что фактическое значение 2017 г. показателя УРУТ на отпуск электрической энергии от ТЭС (317,1 г/кВт\*ч) не совпадает со значением данного показателя (311,2 г/кВт\*ч), указанным в Государственной программе Российской Федерации «Развитие энергетики» (далее – Государственная программа «Развитие энергетики»), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 321.

Вместе с тем, за последние 10 лет снижение показателя УРУТ составило 26,2 г/кВт\*ч, при этом в рамках ДПМ было введено порядка 21 ГВт генерирующих мощностей на основе парогазового цикла. В соответствии с проектом Стратегии УРУТ на отпуск электрической энергии должен снизиться ещё на 27,6 г/кВт\*ч в ближайшие 9

лет (в соответствии с данными Государственной программы «Развитие энергетики» фактическое значение 2018 г. УРУТ на отпуск электрической энергии от ТЭС составило 309,8 г/кВт\*ч). Однако в настоящий момент программа ДПМ практически завершена и в среднесрочной перспективе отсутствуют предпосылки для ввода сопоставимого объема эффективной парогазовой генерации в течение ближайших 9 лет.

**Предложение:** необходимо включить описание механизмов и методов определения, позволяющих достичь целевые показатели УРУТ на отпуск электрической энергии от ТЭС и на отопление жилых и общественных зданий к завершению 2030 и 2050 годов, а при отсутствии такого описания – указать алгоритм, сценарные условия и привести пример расчета плановых значений УРУТ.

2.31. В проекте Стратегии указано, что основным способом достижения низкоуглеродного развития Российской Федерации является повышение энергетической эффективности, но не обозначены конкретные мероприятия (в частности, в сфере электроэнергетики), которые могут быть реализованы в рамках реализации проекта Стратегии.

**Предложение:** необходимо привести в Базовом сценарии проекта перечень конкретных и наиболее приоритетных мероприятий, таких как стимулирование комбинированного производства электрической и тепловой энергии, развитие возобновляемых источников энергии, снижение потерь в тепловых и электрических сетях.

2.32. В настоящее время все большее количество экспортеров российских товаров сталкивается с проблемой верификации углеродного следа и поиском механизмов его компенсации. В данных условиях наличие национальной, общепризнанной системы выпуска и учета низкоуглеродных сертификатов становится насущной необходимостью. Задачи по созданию данной системы должны быть отражены в проекте Стратегии (более того, Минэнерго России ведет работу над проектом федерального закона по внедрению в обращение на территории Российской Федерации низкоуглеродных сертификатов по факту производства электрической энергии). В противном случае, российские компании столкнутся с заградительными барьерами на внешних рынках и будут вынуждены приобретать данные сертификаты на зарубежных рынках.

**Предложение:** В связи с тем, что внедрение системы обращения низкоуглеродных сертификатов соответствует основным целям проекта Стратегии, необходимо включить ее в базовый сценарий низкоуглеродного развития, при этом учесть обязательство по интеграции национальной системы обращения сертификатов с международными системами во избежание двойных «углеродных» платежей для российских производителей.

2.33. Требуется уточнения и доработки вопрос представления социологических данных с целью повышения их объективности. Так, в дополнение к имеющимся в проекте Стратегии данным, целесообразно представить результаты социологических опросов в Европейском Союзе и США, которые, как правило, демонстрируют низкий уровень поддержки со стороны граждан развитых стран увеличения затрат домохозяйств из-за введения правительствами дополнительных фискальных механизмов, связанных с климатической повесткой, а также снижения потребления для борьбы с изменением климата.

**Предложение:** необходимо проанализировать готовность граждан России к последствиям осуществления государством политики, направленной на сокращение

выбросов парниковых и ведущей к росту расходов домохозяйств в связи с ростом тарифов и стоимости потребляемых товаров.

### **3. ВЫВОДЫ**

Проект распоряжения Правительства РФ об утверждении Стратегии долгосрочного развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов на период до 2050 года подлежит существенной доработке. При этом проект Стратегии:

(1) должен отражать конкретную политику государства в отношении парникового регулирования, а не только фиксировать возможные сценарии такого регулирования (базовый, интенсивный, без регулирования), что содержит в себе риски применения более жестких сценариев регулирования на любом этапе реализации Стратегии;

(2) должен способствовать повышению конкурентоспособности национальной экономики и стать основой для разработки и включения мер государственной политики в отраслевые документы стратегического планирования, стратегии социально-экономического развития субъектов РФ, государственные и корпоративные программы;

(3) должен быть взаимоувязан с другими действующими и разрабатываемыми Стратегиями, например, с проектом Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года, проектом Концепции совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки, с основами налоговой политики. Если такая взаимоувязка и существует, то она должна быть отражена в проекте Стратегии;

(4) должен ориентироваться на имеющиеся национальные преимущества, в том числе на основе использования самого низкоуглеродного ископаемого топлива – природного газа и энергетических ресурсов, полученных на его основе (метано-водородное топливо, водород);

(5) должен содержать:

- условия, при которых реализуется тот или иной сценарий регулирования;
- перечень источников финансирования для реализации всех перечисленных в ней сценариев реагирования;
- механизмы государственной поддержки и стимулирования снижения выбросов парниковых газов либо ссылки на уже имеющиеся механизмы, льготы, преференции и т.д.;

- механизмы защиты российской промышленности от возможных санкций в области парникового регулирования со стороны стран ЕС и других стран, которые могут использовать таможенные, регуляторные и другие санкции в отношении российской продукции, направляемой на экспорт в данные страны. Наличие таких санкций в совокупности с национальными мерами интенсивного сценария в случае его реализации может привести к двойной фискальной нагрузке (плата за выбросы и заградительные пошлины, как пример);

- понятие энергетического баланса страны, территорий, отраслей, которое должно быть оцифровано и использовано в проекте Стратегии. По логике понятие углеродный баланс «выбросы/поглощения» должно быть сопоставлено с энергетическим балансом с дифференциацией по видам генерации. Проекты должны планироваться, исходя из рационального выбора регионов и отраслей снижения как выбросов углерода, так и «альтернативизации» энергетики;

- раздел с определениями терминов, в том числе: «зеленая» энергия, «зеленая» продукция, «зеленые» источники энергии, «зеленый» фактор, «зеленое» движение,

«зеленый» сектор, «зеленые» здания, низкоуглеродные источники энергии, безуглеродные источники энергии и др.;

(6) должен включать положения о том, что инвестиционные проекты, направленные на снижение выбросов ПГ, в том числе осуществляемые на добровольной основе (предварительно отобранные в соответствии с определенным набором критериев), должны учитываться при выполнении мероприятий по снижению выбросов парниковых газов;

(7) должен отражать усиление противопожарных мер, которые не должны осуществляться за счет лесопользователей. Законодательство РФ по компенсационному лесовосстановлению требует доработки, поскольку в текущем варианте создает административные барьеры для реализации обязанности по компенсационному лесовосстановлению. Законодательство РФ в отношении деятельности на участках защитных лесов также требует доработки, поскольку запрет на рубки лесов на территориях защитных участков лесов фактически парализовал деятельность недропользователей, получивших лицензии на разработку участков недр до вступления в силу запрета на рубки;

(8) не должен поддерживать стремление государства переложить обязанность по тушению лесных пожаров на лесных участках, переданных в аренду, на арендаторов этих участков, законопроект по данному вопросу разрабатывает Минприроды России. Это является неприемлемым, поскольку тушение пожаров может осуществляться только профессионально подготовленными формированиями, оснащенными всей необходимой техникой и снаряжением, лесопользователи могут лишь содействовать в тушении, как это происходит в настоящее время.