

## КЛИМАТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ



**Дарья Николаевна Веселова,**

Университет при Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС,  
Санкт-Петербург, Россия,  
daria-voronchikhina@mail.ru

*Статья поступила в редакцию 27.04.2021, принята к публикации 15.09.2021*

**Для цитирования:** Веселова Д. Н. Климатическая политика Российской Федерации: законодательные и институциональные аспекты // Научный журнал «Дискурс-Пи». 2021. Т. 18. № 3. С. 96–111. [https://doi.org/10.17506/18179568\\_2021\\_18\\_3\\_96](https://doi.org/10.17506/18179568_2021_18_3_96)

### Аннотация

Целью статьи является исследование климатической политики Российской Федерации с точки зрения законодательных и институциональных аспектов. Для достижения поставленной цели автором применяется системный подход как основной метод исследования, дополняемый такими методами, как обобщение, синтез, сравнительный анализ, анализ документов. В качестве источниковой базы исследования выступает федеральное законодательство в сфере изменения климата, доктрины, государственные программы, отчеты и доклады о проведенной работе по вопросам климата. В ходе исследования автором получены следующие научные результаты: систематизировано и проанализировано климатическое законодательство Российской Федерации; выделены две группы нормативно-правовых актов в исследуемой области: документы «общего» содержания и документы, непосредственно регулирующие вопросы изменения климата. Последние, в свою очередь, разделены еще на три категории: закрепляющие положения по смягчению антропогенного воздействия на климат; по адаптации к изменению климата; по укреплению и раз-

© Веселова Д. Н., 2021



витию информационной, научной, социально-экономической политики в области климата. Полученные результаты определяют новизну и актуальность работы, ее научно-теоретическую и практическую значимость. Также автором выделены государственные органы, полномочия которых в той или иной степени связаны с формированием и осуществлением климатической политики в России и с контролем за реализацией мероприятий климатической направленности. В заключительной части статьи делается вывод о том, что несмотря на принятые документы, имеющуюся институциональную базу, говорить о реализации полноценной государственной политики в области изменения климата преждевременно. Россия пока находится на начальном этапе формирования и развития своей климатической политики, что определяет необходимость дальнейшей кропотливой работы, в том числе проведения научных изысканий, в указанном направлении.

Ключевые слова:

климатическая политика, адаптация к изменениям климата, смягчение воздействия на климат, выбросы парниковых газов, изменение климата.

---

UDC 323

DOI: 10.17506/18179568\_2021\_18\_3\_96

## CLIMATE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION: LEGISLATIVE AND INSTITUTIONAL ASPECTS

**Darya N. Veselova,**

University under the Inter-Parliamentary Assembly of EurAsEC,  
Saint Petersburg, Russia,  
daria-voronchikhina@mail.ru

*Article received on April 27, 2021, accepted on September 15, 2021*

---

**For citation:** Veselova, D.N. (2021). Climate Policy of the Russian Federation: Legislative and Institutional Aspects. *Scientific journal "Discourse-P"*, 18(3), 96-111. (In Russ.). [https://doi.org/10.17506/18179568\\_2021\\_18\\_3\\_96](https://doi.org/10.17506/18179568_2021_18_3_96)

---

Abstract

The purpose of the article is to investigate Russian climate policy from the point of view of legislative and institutional aspects. To achieve this purpose, the author applies a systematic approach as the main research method, supplemented by such methods as generalization, synthesis, comparative analysis, and document analysis. The primary

sources are federal legislation in the field of climate change, doctrines, state programs, reports and working papers on climate issues. In the course of the study, the following scientific results are obtained: the climate legislation of the Russian Federation is systematized and analyzed; two groups of normative legal acts in the studied area are identified: documents of “general” content and documents directly regulating climate change issues. The latter, in turn, are divided into three more categories: fixing provisions on mitigating the anthropogenic impact on climate; on adaptation to climate change; on strengthening and developing information, scientific, socio-economic policy in the field of climate. The results obtained determine the novelty and relevance of the research, its scientific and practical significance. The author also identifies state bodies whose powers are more or less related to formation and implementation of climate policy in Russia and control over implementation of climate-related measures. The final part of the article concludes that, despite the adopted documents and the existing institutional framework, it is premature to talk about full-fledged state policy in the field of climate change. Russia is still at the initial stage of forming and developing its climate policy, it determines the need for further thorough work, including scientific research, in this direction.

Keywords:

climate policy, adaptation to climate change, climate change mitigation, greenhouse gas emissions, climate change.

---

## Введение

2020 г. оказался экстремально теплым как в России, так и в целом по земному шару. Осредненная по российской территории среднегодовая аномалия температуры воздуха (отклонение от среднего за 1961–1990 гг.) составила +3,22 °С, что более чем на 1 °С выше предыдущего максимума 2007 г. Ледяной покров в акватории арктических морей в 2020 г. сократился к сентябрю до рекордно низкого уровня (26 тыс. кв. км). По оценке Росгидромета, скорость потепления в среднем по России значительно превосходит среднюю по земному шару и составляет для периода 1976–2020 гг. 0,51 °С за десятилетие. Кроме того, в 2020 г. на территории страны было зафиксировано 1000 опасных гидрометеорологических явлений, что на 97 явлений больше, чем в 2019 г.<sup>1</sup> В этой связи анализ политики России в области климата является весьма актуальным вопросом.

Российская Федерация является участником системы международного климатического регулирования. В 1994 г. была ратифицирована Рамочная конвенция ООН об изменении климата. Этот год можно считать точкой отсчета в формировании российской климатической политики. В 2004 г. наша страна присоединилась к Киотскому протоколу – документу, регулирующему на международном уровне обязательства государств относительно снижения уровня выбросов парниковых газов. 16 февраля 2005 г. Киотский протокол вступил в силу.

---

<sup>1</sup> Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2020 год (2021). Взято 10 апреля 2021, с [https://www.meteorf.gov.ru/upload/pdf\\_download/doklad\\_klimat2020.pdf](https://www.meteorf.gov.ru/upload/pdf_download/doklad_klimat2020.pdf)

С 2008 по 2012 гг. в России было субсидировано порядка 100 проектов по снижению выбросов парниковых газов в рамках Киотского протокола (Русакова, 2015, с. 67). Во втором периоде (2013–2020 гг.) обязательств в рамках Киотского протокола наша страна не участвовала.

В 2015 г. принято Парижское соглашение по климату, регламентирующее в мировых масштабах меры по ограничению повышения температуры воздуха: в документе закреплена «двухградусная цель», но подписавшие соглашение государства договорились в качестве меры поддержки наиболее уязвимых стран приложить усилия для ограничения роста температуры величиной  $1,5\text{ }^{\circ}\text{C}^2$ . Россия ратифицировала данный документ в 2019 г.

Целью настоящей работы является рассмотрение законодательной и институциональной составляющих климатической политики России. Для ее достижения планируется решить ряд научных задач:

1) изучение и систематизация национального законодательства Российской Федерации в области изменения климата;

2) разделение принятых в исследуемой области нормативно-правовых актов на группы;

3) исследование институциональной структуры, сформированной в России; рассмотрение полномочий органов, отвечающих за проведение климатической политики в стране.

За последние 5 лет научная заинтересованность в вопросе проводимой Россией климатической политики выросла, но все же количество исследований по данному направлению остается небольшим. Среди исследователей, занимающихся в последние годы изучением политики нашей страны в области климата, выделим таких авторов, как И. Ю. Жилина (2020), В. В. Иосифов и П. Д. Ратнер (2020), А. О. Кокорин (2016), Н. Р. Кошкина (2020), А. В. Перов и И. В. Юшков (2019), С. А. Рогинко (2016), Ю. А. Русакова (2015), И. А. Яковлев, пишущий в соавторстве с Л. С. Кабир и С. И. Никулиной (Яковлев, Кабир, 2019; Яковлев, Кабир, Никулина, 2020).

В качестве *источниковой базы* исследования выступает федеральное законодательство России в сфере изменения климата, доктрины, государственные программы, отчеты и доклады о проведенной работе по вопросам климата. Теоретико-методологическая база исследования сформировалась под влиянием идей, сформулированных в специализированных научных изданиях, статьях в журналах и сборниках по климатической, политической и экономической тематике; интернет-ресурсах, затрагивающих вопросы климатической политики РФ.

### Методология исследования

В качестве методологической основы работы выступает системный подход. Также используются общенаучные и специальные научные методы, такие как обобщение, синтез, сравнительный анализ, анализ документов. В частности, исследуются положения нормативно-правовых актов Российской Федерации,

---

<sup>2</sup> *Климатическая политика в глобальном обществе риска: доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай»* (2020). Взято 10 апреля 2021, с <https://ru.valdaiclub.com/files/35992/>

регулирующих вопросы изменения климата на территории нашей страны. Принятые документы систематизируются и классифицируются на нормативно-правовые акты «общего содержания» и документы, закрепляющие положения, непосредственно касающиеся климатических изменений. Помимо этого, нормативно-правовые акты делятся на несколько групп: закрепляющие положения по смягчению антропогенного воздействия на климат, по адаптации к изменению климата, по укреплению и развитию информационной, научной, социально-экономической политики в области климата.

### Результаты исследования

Прежде всего, определимся с термином «политика», которое будет использоваться в работе в качестве основного понятия.

Политика – это участие в делах государства, определение форм, задач, содержания его деятельности, а также характеристика образа действий, направленных на достижение определенных целей в отношениях людей между собой, в отношениях между хозяйствующими субъектами, государственными органами и государствами<sup>3</sup>. Среди элементов политики выделяются содержание, форма и процесс. Содержание политики состоит в ее целях, ценностях, мотивах и механизмах принятия политических решений, в проблемах, которые она решает. Форма политики – это ее организационная, институциональная структура, а также нормы, законы, придающие ей устойчивость, стабильность и позволяющие регулировать политическое поведение людей. Политический процесс характеризуется проявлением и осуществлением отношений различных социальных групп, организаций и индивидов<sup>4</sup>.

Таким образом, структурные элементы политики можно представить следующим образом:

1) концепция, которая отражается в политическом документе, закрепляющем цели, задачи, направления и механизм принятия политических решений (содержание политики);

2) совокупность политико-правовых норм, определяющих обязанности, полномочия и порядок деятельности политических институтов и иных политических акторов (форма политики);

3) политические и общественные организации, органы и учреждения, осуществляющие политику (форма политики);

4) деятельность политических акторов, а также определенные методы, способы и формы осуществления этой деятельности (политический процесс).

В данной работе будут рассмотрены две составляющие политики – ее содержание и форма, законодательный и институциональный аспекты.

Поскольку объектом нашего исследования является климатическая политика, то следует остановиться на ее определении. В рамках данной статьи мы используем определение Н.Р. Кошкиной (2020): климатическая политика – деятельность всего механизма государства и его политической системы

<sup>3</sup> Зеленков, М.Ю. (2010). *Политология (базовый курс)*. М.: Юридический институт МИИТа.

<sup>4</sup> Там же.

по управлению общественными процессами, направленными на обеспечение смягчения последствий изменения климата, адаптацию к климатическим изменениям, укрепление и развитие информационной, научной, социально-экономической политики в области климата (с. 442).

Начнем рассмотрение климатической политики России с изучения законодательной составляющей. Национальные документы, регулирующие вопросы борьбы с изменением климата на территории страны и образующие основу климатической политики, можно разделить на две группы.

К первой относятся нормативно-правовые акты «общего» содержания. Они не направлены непосредственно на регулирование климатических изменений, однако их значение состоит в том, что они косвенным образом влияют на сохранение климата Земли, например, путем установления норм, направленных на уменьшение негативного антропогенного влияния на атмосферу и окружающую среду и т.п.

К таким документам относятся как федеральные законы – от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», так и подзаконные акты: Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию (утв. Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440), Указ Президента РФ от 4 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики», Экологическая доктрина Российской Федерации» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р), Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003 г. № 1234-р), Распоряжение Правительства России от 8 января 2009 г. № 1-р «Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2035 г.», Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 321 «Об утверждении государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики», Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р), Распоряжение Правительства РФ от 3 сентября 2010 № 1458-р «Об утверждении Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 г. (с учетом аспектов изменения климата)» и др.

Вторая группа документов представлена законами и подзаконными актами, которые непосредственно закрепляют положения, касающиеся климатических изменений.

Среди таких нормативно-правовых актов следует выделить, в первую очередь, Климатическую доктрину РФ, утвержденную Распоряжением Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-рп. Доктрина закрепляет признание изменения климата одной из важнейших международных проблем XXI в. При этом признается факт высокой скорости глобального потепления, наблюдаемого в течение последних десятилетий, и это потепление связывается с антропо-

генной деятельностью. Документ также прописывает среди необходимых мер по осуществлению политики РФ в области климата государственную поддержку систематических наблюдений за климатом, фундаментальных и прикладных исследований в области климата и смежных областях науки, применения результатов исследований для оценки рисков и выгод, связанных с последствиями изменений климата, а также возможности адаптации к этим последствиям<sup>5</sup>.

Важным документом является Комплексный план реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 730-р) (далее – План), который закрепляет перечень мероприятий по следующим направлениям: укрепление и развитие информационной, научной, социально-экономической и кадровой политики в области климата; разработка и реализация оперативных и долгосрочных мер по адаптации к изменению климата; разработка и реализация оперативных мер по смягчению антропогенного воздействия на климат; международное сотрудничество в области изменения климата; контроль за реализацией положений Комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации<sup>6</sup>.

На основании указанного документа выделим три основных направления в национальной политике России по вопросам изменения климата: смягчение антропогенного воздействия на климат; адаптация к изменению климата; укрепление и развитие информационной, научной, социально-экономической политики в области климата.

Смягчение последствий изменения климата – это действия, предпринимаемые в целях снижения количества выбрасываемых в атмосферу парниковых газов, удаления их из атмосферы (Жилина, 2020, с. 77) и увеличения их поглощения<sup>7</sup>.

В России приняты следующие нормативно-правовые акты в рамках данного направления: Указ Президента РФ от 30 сентября 2013 г. № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов»; Распоряжение Правительства РФ от 2 апреля 2014 г. № 504-р «Об утверждении Плана мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 г.»; Распоряжение Правительства РФ от 3 ноября 2016 г. № 2344-р «Об утверждении плана реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов»; Распоряжение Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 215-р «О российском реестре углеродных единиц»; Распоряжение

<sup>5</sup> *О Климатической доктрине РФ*: Распоряжение Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-рп. Взято 10 апреля 2021, с <http://www.kremlin.ru/acts/bank/30311>

<sup>6</sup> *Об утверждении Комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 г.*: Распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 730-р. Взято 10 апреля 2021, с [https://www.economy.gov.ru/material/documenty/rasporyazhenie\\_pravitelstva\\_rossiyskoy\\_federacii\\_ot\\_25\\_aprelya\\_2011\\_g\\_730\\_r.html](https://www.economy.gov.ru/material/documenty/rasporyazhenie_pravitelstva_rossiyskoy_federacii_ot_25_aprelya_2011_g_730_r.html)

<sup>7</sup> *Смягчение изменения климата* (без даты). Взято 10 апреля 2021, с <https://unfccc.int/ru/temy/predotvraschenie-izmeneniya-klimata/the-big-picture/smyagchenie-izmeneniya-klimata>

Правительства РФ от 22 апреля 2015 г. № 716-р «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации» и др.

Подготовлен проект ФЗ № 1116605–7 «Об ограничении выбросов парниковых газов» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20 февраля 2021 г.). В документе прописаны принципы ограничения выбросов парниковых газов, полномочия Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в области ограничения выбросов парниковых газов, права и обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в обозначенной области. Документ закрепляет ведение реестра углеродных единиц, который должен содержать информацию о климатических проектах, об углеродных единицах, выпущенных в обращение в результате реализации этих проектов, о передаче углеродных единиц их владельцем иному лицу и зачете углеродных единиц. Кроме того, представлены меры по ограничению выбросов парниковых газов, среди которых: государственный учет выбросов парниковых газов, образуемых в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности регулируемых организаций; установление целевого показателя сокращения выбросов парниковых газов в масштабе экономики Российской Федерации; ведение кадастра парниковых газов и реестра углеродных единиц; установление критериев отнесения проектов к климатическим проектам и порядка верификации результатов их реализации; поддержка деятельности по сокращению выбросов парниковых газов и увеличению их поглощения<sup>8</sup>.

Следующее направление – адаптация к изменениям климата, под которой понимается приспособляемость естественных или антропогенных систем к реальным или ожидаемым климатическим изменениям, позволяющая снизить их собственную уязвимость и использовать благоприятные условия (Жилина, 2020, с. 77).

Основным документом по данному направлению можно считать Национальный план мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г., утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 3183-р. Согласно данному плану, предполагается: разработка типового паспорта климатической безопасности территории субъекта Российской Федерации (к IV кварталу 2020 г.); разработка статистических показателей, характеризующих защищенность населения, природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов от неблагоприятных последствий изменения климата (к II кварталу 2021 г.); подготовка предложений по созданию новых и совершенствованию имеющихся экономических, финансовых инструментов и механизмов страхования с учетом государственного и частного финансирования, способствующих повышению эффективности мер адаптации к изменениям климата (к III кварталу 2021 г.); переоснащение и модернизация государственной наблюдательной сети климатического мониторинга (к I кварталу 2020 г.); включение знаний об изменении климата и адаптации (к изменениям климата) человека и экономики (к его изменениям)

<sup>8</sup> Об ограничении выбросов парниковых газов: Проект Федерального закона № 1116605–7 по состоянию на 20 февраля 2021 г. Взято 10 апреля 2021, с <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1116605-7>



в федеральные государственные образовательные стандарты общего и среднего профессионального образования, разработка и утверждение планов адаптации к изменениям климата в различных отраслях экономики (к III кварталу 2021 г.); разработка и утверждение региональных планов адаптации к изменениям климата (к IV кварталу 2022 г.)<sup>9</sup>.

Нормативно-правовым актом, регулирующим третье направление национальной политики России в области сохранения климата – укрепление и развитие информационной, научной, социально-экономической политики – можно считать Указ Президента РФ от 8 февраля 2021 г. № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений», в рамках которого Правительству РФ следует разработать и утвердить Федеральную научно-техническую программу в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 гг., предусматривающую создание наукоемких технологических решений, направленных на обеспечение экологической безопасности, улучшение состояния окружающей среды; на изучение климата, механизмов адаптации к климатическим изменениям и их последствиям; на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов путем проведения исследований источников и поглотителей парниковых газов и принятия мер по уменьшению негативного воздействия таких газов на окружающую среду<sup>10</sup>. Также меры по развитию информационной, научной, социально-экономической политики прописаны в Распоряжении Правительства РФ от 22 апреля 2015 г. № 716-р «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации»<sup>11</sup>.

Таким образом, все нормативно-правовые акты Российской Федерации можно разделить на две большие группы: 1) общего характера, в которых содержатся нормы по охране окружающей среды в целом или которые предполагают косвенные механизмы сохранения климата; 2) непосредственно регулирующие вопросы сохранения климата на территории России. Вторая группа включает в себя документы, закрепляющие цели, задачи, меры по вопросам изменения климата, которые представлены по трем направлениям: смягчение антропогенного воздействия на климат, адаптация к изменению климата, укрепление

<sup>9</sup> *Об утверждении национального плана мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г.*: Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2019 г. № 3183-р. Взято 10 апреля 2021, с <http://static.government.ru/media/files/OTrFMr1Z1sORh5NIx4gLUsdgGHyWIAqy.pdf>

<sup>10</sup> *О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений*: Указ Президента РФ от 8 февраля 2021 г. № 76. Взято 10 апреля 2021, с <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46415>

<sup>11</sup> *Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации*: Распоряжение Правительства РФ от 22 апреля 2015 г. № 716-р. Взято 10 апреля 2021, с <http://government.ru/docs/17826/>

и развитие информационной, научной, социально-экономической политики в области климата.

Институциональная составляющая климатической политики России включает политических акторов, к полномочиям которых относятся реализация климатической политики нашей страны и контроль за ее осуществлением.

В настоящее время на уровне институтов исполнительной власти к государственным органам и должностным лицам, занимающимся вопросами изменения климата, относятся: специальный представитель Президента РФ по вопросам климата, Межведомственная рабочая группа по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития, Правительство РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство иностранных дел РФ, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Росгидромет<sup>12</sup>.

Должность специального представителя Президента РФ по вопросам климата с 18 июля 2018 г. занимает Руслан Сайд-Хусайнович Эдельгериев. Межведомственная рабочая группа по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития, образована в целях обеспечения эффективного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, общественных объединений, научных и других организаций при реализации государственной политики по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития<sup>13</sup>.

В Правительстве РФ полномочия, касающиеся вопросов изменения климата, распределены между некоторыми заместителями председателя Правительства РФ и несколькими министерствами<sup>14</sup>. Так, в проекте Постановления Правительства РФ «Об уполномоченном органе государственной власти в области ограничения выбросов парниковых газов» Министерство экономического развития Российской Федерации названо федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию отношений, связанных с ограничением выбросов парниковых газов<sup>15</sup>. Министерство иностранных дел РФ представляет интересы России на мировой арене по данному вопросу, а также занимается развитием международных связей и международного сотрудничества с другими государствами в сфере изменения

---

<sup>12</sup> *Глобальная климатическая угроза и экономика России: в поисках особого пути: доклад Центра энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО* (2020). Взято 10 апреля 2021, с [https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO\\_EneC\\_Climate\\_Primer\\_RU.pdf](https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO_EneC_Climate_Primer_RU.pdf)

<sup>13</sup> *Межведомственные рабочие группы* (без даты). Взято 10 апреля 2021, с <http://www.kremlin.ru/structure/administration/groups>

<sup>14</sup> *Глобальная климатическая угроза и экономика России: в поисках особого пути: доклад Центра энергетики Московской школы управления СКОЛКОВО* (2020). Взято 10 апреля 2021, с [https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO\\_EneC\\_Climate\\_Primer\\_RU.pdf](https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO_EneC_Climate_Primer_RU.pdf)

<sup>15</sup> *Об уполномоченном органе государственной власти в области ограничения выбросов парниковых газов: Проект Постановления Правительства РФ (доработанный текст)* по состоянию на 22 марта 2021 г. (ID проекта 01/01/01–21/00112564). Взято 10 апреля 2021, с <https://regulation.gov.ru/>

глобального климата<sup>16</sup>. Министерство природных ресурсов и экологии РФ и подчиненный ему Росгидромет регулирует исследуемый вопрос в части мониторинга изменения климата в России и международного сотрудничества в рамках Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК)<sup>17</sup>. Кроме того, Росгидромет осуществляет государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы<sup>18</sup>.

Указом Президента РФ от 8 февраля 2021 г. № 76 «О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений» образован Совет по реализации Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 гг. Его основными задачами являются подготовка предложений Президенту и Правительству РФ по осуществлению научно-технической деятельности в области экологического развития и климатических изменений; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и заинтересованных организаций в данной области; координация мероприятий, включенных в Программу, и других национальных проектов, мероприятий, направленных на создание и применение новых наукоемких технологических решений в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений; утверждение комплексного плана научных исследований по направлениям реализации Программы; контроль за ходом реализации Программы; рассмотрение промежуточных и итоговых отчетов о ходе реализации и достижении целевых показателей Программы и др.<sup>19</sup>

Основным органом законодательной власти, отвечающим с 2019 г. за мониторинг реализации климатической политики, является Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. Задача мониторинга – развить информационную и научную основу политики в области климата, выработать долгосрочные меры по адаптации к его изменению.

---

<sup>16</sup> Доклад о ходе выполнения в 2018 г. комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 г. (2019, 20 марта). Взято 10 апреля 2021, с [https://www.mnr.gov.ru/docs/o\\_vypolnenii\\_kompleksnogo\\_plana\\_realizatsii\\_klimaticheskoy\\_doktriny/doklad\\_o\\_khode\\_vypolneniya\\_v\\_2018\\_godu\\_kompleksnogo\\_plana\\_realizatsii\\_klimaticheskoy\\_doktriny\\_rossiy/](https://www.mnr.gov.ru/docs/o_vypolnenii_kompleksnogo_plana_realizatsii_klimaticheskoy_doktriny/doklad_o_khode_vypolneniya_v_2018_godu_kompleksnogo_plana_realizatsii_klimaticheskoy_doktriny_rossiy/)

<sup>17</sup> Глобальная климатическая угроза и экономика России: в поисках особого пути: доклад Центра энергетики Московской школы управления SKOLKOVO. (2020). Взято 10 апреля 2021, с [https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO\\_EneC\\_Climate\\_Primer\\_RU.pdf](https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/Research/SKOLKOVO_EneC_Climate_Primer_RU.pdf)

<sup>18</sup> О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды: Постановление Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 372. Взято 10 апреля 2021, с <http://www.meteorf.ru/documents/8/19/2/>

<sup>19</sup> О мерах по реализации государственной научно-технической политики в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений: Указ Президента РФ от 8 февраля 2021 г. № 76. Взято 10 апреля 2021, с <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46415>

ям, а также разработать и реализовать оперативные меры по смягчению антропогенного воздействия<sup>20</sup>. Кроме того, образованы экспертные группы по вопросам изменения климата в Российском союзе промышленников и предпринимателей, Деловой России и при Торгово-промышленной палате Российской Федерации<sup>21</sup>.

Таким образом, в настоящее время полномочиями по выработке мер в области предупреждения изменения климата и реализации запланированных мероприятий в исследуемой области на практике обладают как федеральные органы исполнительной власти, так и законодательные органы Российской Федерации. В 2009 г. была введена должность специального представителя Президента РФ по вопросам климата. В разрешение данной проблемы вовлечены представители бизнес-структур.

В то же время компетенцией контроля и надзора за эффективным, своевременным, качественным осуществлением мер в области климатических изменений наделены лишь Росгидромет и Совет по реализации Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 гг. Однако следует учесть, что Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет контроль за проведением мероприятий узкой направленности (работы, влияющие на метеорологические и геофизические процессы), а Совет по реализации Программы был создан лишь в феврале 2021 г., поэтому свои полномочия по контролю реализовать в полной мере не успел. К тому же функция контроля Совета сводится к контролю за исполнением мероприятий, предусмотренных указанной выше программой. Соответственно, на 2021 г. общими расширенными полномочиями по контролю и надзору в области осуществления государственными органами климатической политики в нашей стране не обладает ни один государственный орган. В связи с этим следовало бы создать компетентный орган, основными полномочиями которого были бы контроль и надзор за реализацией мероприятий климатической направленности, как государственными органами, так и хозяйствующими субъектами. В то же время не представляет экономической и финансовой целесообразности учреждать еще один бюрократический орган. Поэтому мы предлагаем наделить такими полномочиями Министерство природных ресурсов и экологии РФ. На данный момент оно лишь осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию<sup>22</sup>. Следует расширить полномочия данного Министерства.

<sup>20</sup> В Совете Федерации обсудят результаты мониторинга государственной климатической политики (2020, 27 октября). Взято 10 апреля 2021, с <http://council.gov.ru/events/news/120935/>

<sup>21</sup> Сафонов, Г. В. (2016). *Климатическая политика России и отчетность о выбросах парниковых газов на уровне субъектов РФ*. Взято 10 апреля 2021, с [https://www.researchgate.net/publication/305809126\\_Klimaticeskaa\\_politika\\_Rossii\\_i\\_otcetnost\\_o\\_vybrosah\\_parnikovyh\\_gazov\\_na\\_urovne\\_subektov\\_RF](https://www.researchgate.net/publication/305809126_Klimaticeskaa_politika_Rossii_i_otcetnost_o_vybrosah_parnikovyh_gazov_na_urovne_subektov_RF)

<sup>22</sup> Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии

## Заключение

По итогам проведенного исследования можно сделать ряд выводов.

1. В России за последние 10 лет были приняты нормативно-правовые акты, прямым либо косвенным образом затрагивающие тему климатических изменений. Среди них следует выделить Климатическую доктрину РФ, Комплексный план реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 г., Указ Президента РФ «О сокращении выбросов парниковых газов», Распоряжение Правительства РФ «О национальном плане мероприятий первого этапа адаптации к изменениям климата на период до 2022 г.», а также проект Федерального закона «Об ограничении выбросов парниковых газов», который уже внесен в Государственную Думу РФ.

2. В государственной политике России в области сохранения климата можно выделить три основных направления: смягчение антропогенного воздействия на климат, адаптация к изменению климата, укрепление и развитие информационной, научной, социально-экономической политики в области климата.

3. В Российской Федерации полномочиями в области формирования политики по вопросам изменения климата и ее осуществления наделены как органы исполнительной, так и законодательной власти. Введена должность специального представителя Президента РФ по вопросам климата. Представители бизнес-структур задействованы в разрешении исследуемой проблемы путем создания экспертных групп по вопросам изменения климата при объединениях предпринимателей.

4. В то же время расширенной функцией контроля за реализацией государственными органами запланированных мероприятий на практике не обладает ни один орган. Лишь Росгидромет и Совет по реализации Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 гг. имеют полномочия контроля по узким сферам деятельности. В этой связи мы предлагаем либо создать новый орган, основная функция которого сводилась бы к контролю и надзору за реализацией мероприятий климатической направленности как государственными органами, так и хозяйствующими субъектами, либо наделить Министерство природных ресурсов и экологии РФ такими полномочиями.

Несмотря на принятые национальные документы, имеющуюся институциональную базу, говорить о реализации полноценной политики России в области изменения климата рано. Наша страна пока находится на начальном этапе формирования и развития климатической политики. Данное заключение подтверждается все еще продолжающимися приниматься нормативно-правовыми актами по исследуемому направлению, а также отсутствием компетентного государственного органа, полномочиями которого были бы контроль и надзор за своевременным и качественным осуществлением государственными органами

---

*Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219. Взято 10 апреля 2021, с <http://government.ru/docs/all/104194/>*

запланированных мер по вопросам изменения климата. Не только государство, но и бизнес-структуры, общество и каждый отдельный индивид должны понимать и осознавать, что только совместными усилиями наша страна в частности и все человечество в целом смогут преодолеть препятствия, связанные с продолжающимся изменением климата, для того чтобы оставить нашим потомкам не пустынную землю с отдельными оазисами, а цветущую планету с уникальной флорой и фауной.

---

#### Список литературы

1. Жилина, И. Ю. (2020). Инновации в борьбе с глобальным потеплением. *Экономические и социальные проблемы России*, (1), 75–103. <https://doi.org/10.31249/espr/2020.01.04>
2. Иосифов, В. В., Ратнер, П. Д. (2020). Вопросы согласования стратегий развития инновационных транспортных средств и ВИЭ в контексте новой климатической политики России. *Друкеровский вестник*, (2), 176–186. <https://doi.org/10.17213/2312-6469-2020-2-176-186>
3. Кокорин, А. О. (2016). Новые факторы и этапы глобальной и российской климатической политики. *Экономическая политика*, 11(1), 157–176. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-1-10>
4. Кошкина, Н. Р. (2020). Государственная политика Российской Федерации в области борьбы с изменением климата. *Ars Administrandi. Искусство управления*, 12(3), 441–454. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-3-441-454>
5. Перов, А. В., Юшков, И. В. (2019). Россия в мировом тренде климатической политики. *Социально-гуманитарные знания*, (2), 7–19.
6. Пискулова, Н. А. (2016). Возможности использования опыта ЕС в реализации климатической политики Россией. В И. Н. Платонова (Ред.), *Устойчивое развитие мировой экономики и конкурентоспособность России в глобальной экономике: Материалы международной научно-практической конференции* (с. 132–146). М.: МГИМО.
7. Рогинко, С. А. (2016). Парижское соглашение подписано, но векторы климатической политики пока не определены – и в России, и в мире. *Экологический вестник России*, (7), 33–38.
8. Русакова, Ю. А. (2015). Климатическая политика Российской Федерации и решение проблем изменения глобального климата. *Вестник МГИМО-Университета*, (1), 66–72.
9. Яковлев, И. А., Кабир, Л. С. (2019). Климатические финансы в контексте устойчивого развития. *Экономика. Налоги. Право*, 12(5), 44–51. <https://doi.org/10.26794/1999-849x-2019-12-5-44-51>
10. Яковлев, И. А., Кабир, Л. С., Никулина, С. И. (2020). Климатическая политика Российской Федерации: международное сотрудничество и национальный подход. *Финансовый журнал*, 12(4), 26–36. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-4-26-36>

## References

1. Iosifov, V. V., & Ratner, P. D. (2020). Voprosy soglasovaniya strategij razvitiya innovacionnyx transportnyx sredstv i VIE' v kontekste novoj klimaticheskoj politiki Rossii [The issues of concurrent development of EV and RES in the context of Russian new climate policy]. *Drukerovskij vestnik*, (2), 176–186. <https://doi.org/10.17213/2312-6469-2020-2-176-186>
2. Kokorin, A. O. (2016). Novye faktory i e'tapy global'noj i rossijskoj klimaticheskoj politiki [New factors and stages of the global and Russian climate policy]. *E'konomicheskaya politika*, 11(1), 157–176. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2016-1-10>
3. Koshkina, N. R. (2020). Gosudarstvennaya politika Rossijskoj Federacii v oblasti bor'by s izmeneniem klimata [The Russian Federation state policy in combating climate change]. *Ars Administrandi. Iskusstvo upravleniya*, 12(3), 441–454. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-3-441-454>
4. Perov, A. V., & Ushkov, I. V. (2019). Rossiya v mirovom trende klimaticheskoj politiki [Russia in the global trend of climate policy]. *Social'no-gumanitarnye znaniya*, (2), 7–19.
5. Piskulova, N. A. (2016). Vozmozhnosti ispol'zovaniya opyta ES v realizacii klimaticheskoj politiki Rossiej [Opportunities for using the EU experience in implementing Russia's climate policy]. In I. N. Platonova (Ed.), *Ustojchivoje razvitie mirovoj e'konomiki i konkurentosposobnost' Rossii v global'noj e'konomike: Materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii* (pp. 132–146). Moscow: MGIMO.
6. Roginko, S. A. (2016). Parizhskoe soglasenie podpisano, no vektory klimaticheskoj politiki poka ne opredeleny – i v Rossii, i v mire [The Paris Agreement has been signed, but the vectors of climate policy have not yet been determined – both in Russia and in the world]. *E'kologicheskij vestnik Rossii*, (7), 33–38.
7. Rusakova, Yu. A. (2015). Klimaticheskaya politika Rossijskoj Federacii i reshenie problem izmeneniya global'nogo klimata [Climate policy of the Russian Federation and global climate change]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, (1), 66–72.
8. Yakovlev, I. A., & Kabir, L. S. (2019). Klimaticheskie finansi v kontekste ustojchivogo razvitiya [Climate finance in the context of sustainable development]. *E'konomika. Nalogi. Pravo*, 12(5), 44–51. <https://doi.org/10.26794/1999-849x-2019-12-5-44-51>
9. Yakovlev, I. A., Kabir, L. S., & Nikulina, S. I. (2020). Klimaticheskaya politika Rossijskoj Federacii: mezhdunarodnoe sotrudnichestvo i nacional'nyj podxod [Climate policy of the Russian Federation: International cooperation and national approach]. *Finansovyj zhurnal*, 12(4), 26–36. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2020-4-26-36>
10. Zhilina, I. Yu. (2020). Innovacii v bor'be s global'nym potepleniem [Innovations in the fight against global warming]. *E'konomicheskie i social'nye problemy Rossii*, (1), 75–103. <https://doi.org/10.31249/espr/2020.01.04>

Информация об авторе

**Дарья Николаевна Веселова**, старший преподаватель, юридический факультет Университета при Межпарламентской Ассамблее ЕврАзЭС, Санкт-Петербург, Россия, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6674-0357>, e-mail: [daria-voronchikhina@mail.ru](mailto:daria-voronchikhina@mail.ru)

Information about the author

**Darya Nikolaevna Veselova**, Senior Lecturer, Law Faculty, University under the Inter-Parliamentary Assembly of EurAsEC, Saint Petersburg, Russia, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6674-0357>, e-mail: [daria-voronchikhina@mail.ru](mailto:daria-voronchikhina@mail.ru)