



# РОССИЙСКИЙ СОЮЗ ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

109240, Москва, Котельническая наб., д. 17  
Телефоны: (495) 663-04-04, 663-04-31  
Факс: (495) 663-04-32, E-mail: rspp@rspp.ru

Исх. № 1639/05  
Дата « 16 » октября 20 18 г.

**Заместителю Министра  
экономического развития  
Российской Федерации**

**М.А.Расстригину**

Уважаемый Михаил Алексеевич!

Российский союз промышленников и предпринимателей направляет заключение по оценке положительных и отрицательных финансово-экономических и социальных последствий возможного введения государственного регулирования объема выбросов парниковых газов для предприятий различных отраслей экономики, а также оценке рисков отсутствия в Российской Федерации государственного регулирования в указанной сфере.

Приложение: на 7 л.

Президент Российского союза  
промышленников и предпринимателей

А.Шохин

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ РСПП

по оценке положительных и отрицательных финансово-экономических и социальных последствий возможного введения государственного регулирования объема выбросов парниковых газов для предприятий различных отраслей экономики, и оценке рисков отсутствия в Российской Федерации государственного регулирования в указанной сфере

### 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Российский союз промышленников и предпринимателей считает, что ратификация Парижского соглашения (2015 г.) и последующее введение государственного регулирования выбросов парниковых газов для достижения заявленной ключевой цели – удержание прироста глобальной средней температуры намного ниже 2°C сверх доиндустриальных уровней и реализации сценариев экономического развития в соответствии со взятыми на себя каждой страной обязательствами - может привести к следующим финансово-экономическим и социальным последствиям для Российской Федерации.

**Энергоресурсы.** В настоящее время ключевые энергоресурсы (нефть, нефтепродукты, газ и уголь) обеспечивают 57% российского экспорта. Реализация странами-участницами мероприятий, направленных на достижение цели Парижского соглашения, (сценарий «выполнение 2°C»), по оценкам Независимого научно-исследовательского центра «Институт проблем естественных монополий» (далее - ИПЕМ), обернется для России ежегодными потерями доходов только от одного экспорта нефти и газа (-33% от факта 2013 г.) и угля (-54% от факта 2013 г.) (табл.1).

Таблица 1

**ПРОГНОЗ ИЗМЕНЕНИЯ ДОХОДОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ ЭКСПОРТА в 2050 г. к 2013 г.  
(млрд.долл.США в год)**

|                      | 2013 г. | Инерционный сценарий | Мир без изменений | Выполнение INDC | Δ к инерционному сценарию | Выполнение 2°C | Δ к инерционному сценарию |
|----------------------|---------|----------------------|-------------------|-----------------|---------------------------|----------------|---------------------------|
| Экспорт нефти и газа | 203     | 572                  | 515               | 366             | -207                      | 135            | -437                      |
| Экспорт угля         | 10      | 32                   | 26                | 16              | -16                       | 5              | -28                       |

*Примечание.*

*Инерционный сценарий - сценарий развития российского ТЭК согласно проекту Энергетической стратегии России на период до 2035 г.*

*Сценарий «Мир без изменений» - стабильный рост мирового спроса и цен на энергоресурсы*

*Данные по инерционному сценарию указаны согласно проекту Энергетической стратегии России, на период до 2035 г. Данные по остальным сценариям указаны согласно материалу «Energy Technology Perspectives 2016».*



Если рассматривать инерционный сценарий как базовый, то сравнение с ним показывает, что:

(а) реализация вклада странами-участницами Парижского соглашения (Intended Nationally Determined Contributions - INDC) (сценарий «Выполнение INDC») приведет к падению выручки Российской Федерации от экспорта нефти и газа на 102 млрд.долл.США к 2030 г. (и на горизонте 2013–2030 гг.) и на 207 млрд.долл.США/год к 2050 г. Общий объем недополученной выгоды составит около 4,9 трлн.долл.США за 2013–2050 гг., что эквивалентно более чем 9 годовым объемам всего российского экспорта за 2013 г.;

(б) выполнение странами-участницами Парижского соглашения всех мероприятий, направленных на достижение цели Парижского соглашения (удержание прироста глобальной средней температуры намного ниже 2<sup>0</sup>С сверх доиндустриальных уровней, сценарий - «Выполнение 2<sup>0</sup>С»), приведёт к падению выручки РФ от экспорта нефти и газа на 183 млрд.долл.США/год к 2030 г. и на 437 млрд.долл.США к 2050 г. Общий объем недополученной выгоды составит более 9,2 трлн.долл.США за 2013–2050 гг., что в 17 раз превышает объем всего российского экспорта за 2013 г.

**Налоговые поступления.** По оценкам ИПЕМ в сценарии «Выполнение INDC странами-участницами Парижского соглашения» существенно сократятся бюджетные поступления в Российской Федерации по важнейшим налогам. Даже без учёта перспективных изменений цен на энергоресурсы поступления в консолидированный бюджет России по налогу на добычу полезных ископаемых и роялти от Соглашения о разделе продукции сократятся к 2050 г. по сравнению с 2013 г. на 588 млрд.руб., поступления от экспортных пошлин – на 927 млрд.руб., по НДС – на 84 млрд.руб. В целом, в этом сценарии российская налоговая система недополучит 1,6 трлн.руб. (9% от доходов консолидированного федерального бюджета в 2013 г.), что соответствует 50 млрд.долл.США (табл.2).

Таблица 2

**ПРОГНОЗ ИЗМЕНЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ В  
КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
в 2050 году к 2013 году, млрд.руб.**

|  | Инерционный сценарий | Мир без изменений | Выполнение INDC | Δ к инерционному сценарию | Выполнение 2 <sup>0</sup> С | Δ к инерционному сценарию |
|--|----------------------|-------------------|-----------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| НДПИ и роялти от соглашений по разделу продукции | 931                  | 1.225             | 588             | -343                      | -819                        | -1.750                    |
| Экспортные пошлины                               | 1.462                | 1.931             | 927             | -535                      | -1.297                      | -2.759                    |
| НДС  | 142                  | 176               | 84              | -59                       | -114                        | -256                      |
| Всего, млрд.руб.                                 | 2.535                | 3.333             | 1.599           | -937                      | -2.229                      | -4.765                    |
| Всего, млрд.долл. США                            | 79,7                 | 104,7             | 50,2            | -29                       | -70,1                       | -150                      |

Примечание: Составлено по данным федерального казначейства.



**Социально-экономические параметры.** Сокращение бюджетных поступлений окажет значительное отрицательное влияние на занятость и социальные факторы в России (табл.3).

Таблица 3

**ИЗМЕНЕНИЕ ОСНОВНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПАРАМЕТРОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАЗЛИЧНЫХ СЦЕНАРИЯХ в 2050 г. по отношению к 2016 г.**

|   |  | Инерционный сценарий | Мир без изменений | Выполнение INDC | Выполнение 2°C |
|---|--|----------------------|-------------------|-----------------|----------------|
| Изменение валовой добавленной стоимости (ВДС)           | трлн.руб.  | 5,9                  | 7,3               | 3,5             | -4,7           |
|   | % от ВДС РФ в 2016 г.                                      | 7,6%                 | 9,4%              | 4,5%            | -6,1%          |
|   | % от ВДС промышленности и сухопутного транспорта в 2016 г. | 24,9%                | 30,9%             | 14,6%           | -19,9%         |
| Изменение численности занятых (с учётом малого бизнеса) | тыс. чел.  | 1467                 | 1705              | 818             | -1017          |
|   | % от численности занятых в 2016 г.                         | 2,0%                 | 2,4%              | 1,1%            | -1,4%          |
| Изменение занятости                                     | п.п. к уровню 2016 г.                                      | +1,9 п.п.            | +2,2 п.п.         | +1,1 п.п.       | -1,3 п.п.      |

*Примечание: Составлено по данным Росстата.*

В случае реализации сценария «Выполнение 2°C» значительные дополнительные расходы бюджета понадобятся на решение проблемы безработицы путем перепрофилирования предприятий, переобучения персонала или переселения людей в другие населённые пункты. Отдельный аспект данной проблемы – создание новых рабочих мест в моногородах. Так, угольные предприятия являются градообразующими для 30 моногородов общей численностью 1,5 млн. человек<sup>1</sup>.

В случае реализации сценария «Выполнение 2°C» в моногородах сократится около 115 тыс. рабочих мест. Удельные расходы на создание одного рабочего места в моногородах составляют 536 тыс.руб.<sup>2</sup> Следовательно, дополнительные бюджетные расходы по данному направлению составят около 61,5 млрд. руб. Но при сохранении текущих уровней финансирования (6,5 млрд.руб. в 2017 г., 4,7 млрд.руб. в 2018 г.)<sup>3</sup> решение проблемы безработицы в моногородах займет не менее 10 лет.

<sup>1</sup> <https://minenergo.gov.ru/node/4883>

<sup>2</sup> <https://www.rbc.ru/economics/07/08/2016/57a73fd09a7947c80a6d1dfc>

<sup>3</sup> <http://static.government.ru/media/files/hZyh1428KMh69292CtUNqfVVPFZF1cTAo.pdf>, стр. 24



**Трудовые ресурсы.** Поскольку уголь составляет порядка 49 % грузооборота ОАО «Российские железные дороги» в условиях падения его экспорта на 52% к базовому году (сценарий «Выполнение 2°С»), произойдет сокращение работников транспортной промышленности и смежников на 350-400 тыс. человек. Дополнительно сокращения коснутся работников машиностроительной отрасли в связи со значительным падением спроса на вагоны.

Таблица 4

**КОСВЕННЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ  
ПОСЛЕДСТВИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДЛЯ СЦЕНАРИЯ  
«ВЫПОЛНЕНИЕ 2°С» СТРАНАМИ-УЧАСТНИЦАМИ ПАРИЖСКОГО  
СОГЛАШЕНИЯ**

| Показатель  | Значение | Значимость  |
|---|----------|---|
| Снижение занятости, тыс. человек  | 1017     | 1,4% от числа занятых в экономике                           |
| Ежегодный недополученный объем отчислений во внебюджетные фонды, млрд. руб., в том числе: | 348,2    |   |
| Пенсионный фонд   | 272,1    | 6,6% от объема поступлений в 2016 г. (4.131,5 млрд.руб.)    |
| Фонд социального страхования  | 20,6     | 0,8% от объема поступлений в 2016 г. (2.481,3 млрд.руб.)    |
| Фонд обязательного медицинского страхования   | 55,6     | 5,3% от объема поступлений в 2016 г. (1.041,8 млрд.руб.)    |
| Ежегодный объем недополученных отчислений в бюджеты регионов по НДФЛ, млрд. руб.          | 141,7    | 4,7% от доходов бюджета по НДФЛ в 2016 г. (3.017 млрд.руб.) |
| Дополнительные расходы бюджета на выплату пособий по безработице, млрд. руб.              | 11,9     | 27% от объема выплат в 2016 г. (44,5 млрд.руб.)             |

*Примечание: Составлено по данным Росстата, Правительства РФ и внебюджетных фондов.*

**Региональные бюджеты.** Отдельно необходимо подчеркнуть, что значительная часть социальных расходов, связанных с решением проблем безработицы в Российской Федерации, финансируется из региональных бюджетов, многие из которых являются дефицитными. В свою очередь, дефицит бюджетов регионов будет только нарастать, т.к. отчисления по НДФЛ являются одним из основных источников доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

**Международное окружение.** Реализация Парижского соглашения другими странами-участницами и выполнение ими заявленных целей не зависит от введения государственного регулирования объемов выбросов парниковых газов в Российской Федерации. Приведенные выше расчеты социально-экономических последствий ратификации Парижского соглашения для России выполнены в отсутствие принятой в стране модели государственного регулирования выбросов парниковых газов. Они не учитывают, в том числе и того обстоятельства, что ужесточение углеродной полити-



ки, как в России, так и за рубежом коснется не только топливно-энергетического комплекса, но и других отраслей экономики. Кроме этого, существует возможность проявления, так называемого, «углеродного протекционизма». Если механизмы платы за выбросы парниковых газов будут внедрены в международном масштабе, это неизбежно приведет к использованию «углеродного следа» для защиты внутреннего рынка от продукции из стран с высокой долей ископаемых топлив в экономике и энергетике.

Отказ от участия в процессах парникового регулирования принесёт Российской Федерации не только имиджевые потери. Россия будет исключена из международных процессов, в том числе, не связанных непосредственно с парниковым регулированием, лишится возможности отстаивать свои интересы, влиять на принимаемые решения в сфере климатической политики. Российские компании на международном рынке будут поставлены в заведомо худшие условия. Появится ещё одно обоснование для запрета российских товаров, для ограничений, вводимых против руководителей предприятий и политического руководства страны.

Отсутствие углеродного регулирования в России позволит другим странам вводить пограничные углеродные налоговые корректировки в отношении российских товаров. Так, принятые в мае 2018 г. поправки в регламент ЕС 2016/1036 о защите против демпингового импорта из стран, которые не являются участниками Европейского союза, устанавливают, что при проведении расследований будет оцениваться не только цена на товар, но и издержки компаний в связи с углеродным регулированием. Для тех компаний, которые не несут углеродных издержек в своей стране, будет применяться соответствующий повышающий коэффициент в цене товара. Для России это означает повышение стоимости экспортируемой на европейский рынок продукции и снижение конкурентоспособности.

**Общемировой тренд.** Необходимо также учитывать общемировой тренд снижения потребления ископаемого топлива и переход на низкоэмиссионные источники энергии. Выполнение странами своих обязательств по Парижскому соглашению, несмотря на возможный выход США из него, укрепит эти тенденции. В долгосрочной перспективе углеродное регулирование следует рассматривать в качестве механизма поддержки перевода углеродоемких производств и регионов в России на низкоэмиссионный путь развития, что продиктовано объективной реальностью.

**Отсутствие целей.** Но и вводить углеродное регулирование в настоящее время Российская Федерация тоже не может, поскольку не обозначены цели такого регулирования, не разработаны модель государственного регулирования и модель оценки социально-экономических последствий его введения, несмотря на подписание Российской Федерации Парижского соглашения и наличие планов его ратификации в 2020 г.

## 2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ

**Предлагаемые подходы.** Регулирование выбросов парниковых газов не должно ставить целью снижение их объемов, тем более что сокращение эмиссий в объеме 75% от уровня 1990 года, заявленное в указе Президента РФ от 30.09.2013 № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов», уже выполнено. И вряд ли стоит ожидать превышения объема выбросов парниковых газов к 2020 году, а, значит, цель достигнута и не требуются какие-либо усилия и действия.



В настоящее время в Российской Федерации нет института, способного предложить выработанное, спроектированное, обоснованное содержание углеродного регулирования. Это может привести к серьёзным негативным последствиям, как для экономики страны, так и для населения. Масштабное уменьшение покупательской способности, уровня жизни населения увеличивает риски социальных протестов.

**Цели.** Основной целью углеродного регулирования для России должно стать создание механизма повышения конкурентоспособности российских компаний на международном и внутреннем рынках, а не быть самоцелью. Дополнительной целью углеродного регулирования является укрепление международного имиджа России, что также положительно скажется на конкурентоспособности продукции отечественных компаний на международном рынке. Углеродное регулирование непременно должно предусматривать инструменты для адаптации деятельности хозяйствующих субъектов в новых условиях для компенсации критических потерь.

**Модели.** Необходимо заранее разработать и согласовать модели регулирования выбросов парниковых газов. Модели не должны быть простым переводом зарубежных моделей и методик по этому направлению. Моделей надо иметь несколько, не меньше трех. Следует предусмотреть пилотное введение этих моделей в разных регионах страны, что позволит выбрать оптимальную из них с учётом специфики Российской Федерации.

Разрабатывать российские модели необходимо с нацеленностью на парирование конкурентных рисков, на обеспечение конкурентных преимуществ государства, отечественного бизнеса, с учётом того, что международный опыт регулирования не является единственным источником для рассматриваемых альтернатив.

За признанием невозможности разработать и согласовать модели углеродного регулирования должен последовать отказ от введения государственного регулирования выбросов парниковых газов – это предпочтительнее, чем введение необоснованных ограничений и обязательств.

**Подходы к оценке последствия.** Имеющиеся на сегодня в России численные оценки финансово-экономических и социальных последствий углеродного регулирования противоречат друг другу, основаны на недостоверных данных, содержат в своей основе упрощения и предположения, искажающие реальную картину возможных последствий. Для численной оценки последствий введения углеродного регулирования необходимо разработать непротиворечивую целостную модель оценки.

В настоящее время по заказу промышленного предпринимательского сообщества Некоммерческим партнерством (НП) «Центр инноваций и высоких технологий (ЦИВТ) «Концепт» разработана концептуальная модель социально-экономических последствий, с помощью которой получены:

- подход к оценке социально-экономических последствий перехода на «безуглеродную экономику»;
- подход к оценке изменения доходов энергоемких отраслей при переходе на экономические методы регулирования выбросов ПГ;
- подход к оценке изменений материальных и финансовых потоков в энергоемких отраслях;
- подход к оценке социального аспекта экономических изменений в результате структурных и количественных преобразований в энергоемких отраслях;



- подход к оценке рисков реализации моделей «углеродного сбора» с учетом дифференциации по странам, регионам и времени введения.
- перечень задач, которые необходимо выполнить для оценки социально-экономических последствий перехода на «низкоуглеродную экономику», на экономические методы регулирования выбросов ПГ, в том числе посредством «углеродного сбора».
- перечень групп субъектов, относящихся к органам государственной власти, бизнесу, населению, странам, организациям, научному сообществу, с управленческими, материальными и комбинированным типом социально-экономических последствий.

Также на основе оценок отечественных экспертов в области углеродного регулирования и анализа опыта ряда стран по введению и использованию регулирования выбросов парниковых газов выявлены возникающие при этом возможные причинно-следственные цепочки событий. С помощью введения различных механизмов углеродного регулирования государство сможет управлять возможными социально-экономическими последствиями, как для бизнеса, так и для населения.