

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.151-162

Н. Г. Жаворонкова*,
В. Б. Агафонов**

Роль национального климатического закона в обеспечении «энергетического перехода»

Аннотация. Статья посвящена выявлению, анализу и оценке потенциальных угроз и рисков, связанных с реализацией Федерального закона от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов». По результатам исследования положений Федерального закона (в частности, норм, касающихся реализации климатических проектов, создания правовых механизмов и рынка торговли углеродными единицами, системы мониторинга, стимулирования сокращения выбросов парниковых газов и др.) выявляются наиболее спорные и дискуссионные вопросы и проблемы, которые потенциально могут повлиять на эффективность реализации рассматриваемого Закона. Обосновывается также роль национального климатического закона в обеспечении «энергетического перехода», в связи с чем доказывается необходимость принятия специального Климатического закона РФ, а также внесения в связи с этим ряда корректирующих изменений в нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере экологии, экономики, технологий, медицины, транспорта, строительства, инфраструктуры и коммуникаций.

Ключевые слова: парниковые газы; климатическое законодательство; выбросы; охрана окружающей среды; энергопереход; зеленая сделка; углеродный след; климатические проекты; углеродная единица; реестр.

Для цитирования: Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Роль национального климатического закона в обеспечении «энергетического перехода» // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 151–162. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.151-162.

© Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., 2022

* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный юрист Российской Федерации
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
gavoron49@mail.ru

** Агафонов Вячеслав Борисович, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
vagafonoff@mail.ru

The Role of the National Climate Law in Ensuring “Energy Transition”

Natalya G. Zhavoronkova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
gavoron49@mail.ru

Vyacheslav B. Agafonov, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
vagafonoff@mail.ru

Abstract. The paper is devoted to the identification, analysis and assessment of potential threats and risks associated with the implementation of the Federal Law of July 2, 2021 No. 296-FZ «On Limiting Greenhouse Gas Emissions». Based on the results of a study of the provisions of the Federal Law (in particular, the rules related to the implementation of climate projects, the creation of legal mechanisms and the market for trading carbon units, a monitoring system, incentives to reduce greenhouse gas emissions, etc.), the authors outline the most controversial and debatable issues and problems that can potentially affect the effectiveness of the implementation of the law in question. The role of the national climate law in ensuring the «energy transition» is also substantiated. It is proved that it is necessary to adopt a special Climate Law of the Russian Federation, as well as to introduce a number of adjusting changes into the regulatory legal acts regulating public relations in the field of ecology, economics, and technology, medicine, transport, construction, infrastructure and communications.

Keywords: greenhouse gases; climate legislation; emissions; environmental protection; energy transition; green deal; carbon footprint; climate projects; carbon unit; registry.

Cite as: Zhavoronkova NG, Agafonov VB. Rol natsionalnogo klimaticheskogo zakona v obespechenii «energeticheskogo perekhoda» [The Role of the National Climate Law in Ensuring “Energy Transition”]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):151-162. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.151-162. (In Russ., abstract in Eng.).

Европейский климатический закон¹, принятый 9 июля и вступивший в силу 29 июля 2021 г., предполагает создание единого нового европейского «климатического» законодательства, что, в свою очередь, повлечет необходимость принятия значительного количества дополнительных директив (regulations)

в сфере экологии, экономики, технологий, медицины, транспорта, инфраструктуры, коммуникаций.

Тема климатических изменений, наряду с коронавирусом COVID-19, настолько активна как в отечественной², так и в зарубежной эколого-правовой науке³, что почти полностью вытес-

¹ Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (European Climate Law). URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj>.

² Ермакова Е. П. О проекте общеевропейского закона о климате и проблемах нормативного регулирования «зеленого» финансирования в Европейском Союзе // Государство и право. 2020. № 5. С. 96–107. URL: <https://gospravo-journal.ru/S013207690009682-2-1> (дата обращения: 23.11.2021). DOI: 10.31857/S013207690009682-2; Марьин Е. В. Парижское соглашение как итог переговоров по изменению климата // Инновационная экономика и современный менеджмент. 2021. № 4 (35). С. 7–9; Новикова Е. В. Зеленая экономика и зеленое право: мировые тенденции // Экологическое право. 2020. № 3. С. 13–19.

³ Yan L. Climate action and just transition // Nat. Clim. Chang. 2021. 11. 895–897. URL: <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01183-7>; Fuso Nerini F., Fawcett T., Parag Y. et al. Personal carbon allowances revisited // Nat Sustain

нила из сферы общественного и академического обсуждения иные, не менее важные вопросы и события. В правовой плоскости это возможные, необходимые и допустимые изменения экологического (и не только) законодательства Российской Федерации под влиянием европейского климатического права. На наш взгляд, предстоит изменить не только экологические, энергетические, экономические нормы и правила, но и другое законодательство, в том числе уголовное, гражданское, административное, поэтому Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» (далее — Федеральный закон № 296-ФЗ) следует рассматривать как первый, но не главный; важный, но не системообразующий.

В последующем необходим отдельный Климатический закон РФ, который, в свою очередь, потребует принятия пакета подзаконных актов, но проблема не в этом: самое главное — придется изменить саму парадигму «экологической безопасности», в том числе и идеологию предпринимательства. Климатическое право Евросоюза в каком-то смысле уже противопоставляется свободе конкуренции, свободному движению капитала, закону максимизации прибыли, повышению качества жизни, росту ВВП⁴. Как это ни покажется парадоксальным, но меры по «декарбонизации», «зеленой энергетике» противоречат правилам ВТО, создают межстрановые и межсекторальные барьеры, увеличивают прямое государственное регулирование, снижают прибыльность и увеличивают риски для предпринимателей.

Пока в России принят и в декабре 2021 г. вступит в действие Федеральный закон № 296-ФЗ. Фактически это ответ (в совокупности с Климатической доктриной РФ и другими актами) на «климатическое» законодательство Евросоюза, создание правовых механизмов и рынка торговли углеродными единицами, системы мониторинга, стимулирование сокращения выбросов парниковых газов.

Но принятый закон не столько решает в правовом поле принципиально проблему «парниковых газов», сколько создает правовую, экономическую и частично экологическую определенность. Различие в подходах Евросоюза и национального «климатического» законодательства в масштабности, комплексности, последовательности, конкретности. Климатический закон Евросоюза — по сути, всеобъемлющий нормативный акт прямого действия, Федеральный закон № 296-ФЗ — локальный, рамочный акт, не встроенный в систему экологического права.

Несомненным достоинством Закона является попытка наведения лингвистической (терминологической) определенности. В законодательстве (прежде всего в экологическом, природо-ресурсном) нет понятий «парниковые» газы, «углеродные» единицы, «углеродный след» и многих других, что было устранено в новом Законе. Однако в нем можно найти и ряд неточностей. В частности, в нем следовало дать полный перечень газов, относимых к парниковым⁵, при этом необходимы пояснения и характеристики, которые позволяют выявить степень потенци-

(2021). URL: <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00756-w>; Welsby D., Price J., Pye S. et al. Unextractable fossil fuels in a 1.5 °C world // Nature. 2021. 597. 230–234. URL: <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03821-8>.

⁴ Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // Lex russica (Русский закон). 2021. № 6. С. 56–67. URL: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.175.6.056-067>.

⁵ Согласно Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации (утверждена в рамках реализации распоряжения Правительства РФ от 22.04.2015 № 716) оценка антропогенных выбросов парниковых газов осуществляется по категориям источников и охватывает все виды парниковых газов, указанные в приложении А Киотского протокола, — двуокись углерода (CO₂), метан (CH₄), закись азота (N₂O), гидрофторуглероды (ГФУ), перфторуглероды (ПФУ), гексафторид серы (SF₆) и трифторид азота (NF₃). Совокупные выбросы данных видов парниковых газов выражаются в гигаграммах (= 1 000 т выбросов CO) CO-эквивалента.

ального «ущерба» того или иного вида газов. Каждый из перечисленных газов имеет свои не только физические, но и экономические, технологические, экологические характеристики, поэтому нельзя их объединять по единственному критерию — «парниковость».

Центральное место в Федеральном законе № 296-ФЗ отведено реализации «климатических проектов», под которыми понимается «комплекс мероприятий, обеспечивающих сокращение (предотвращение) выбросов парниковых газов или увеличение поглощения парниковых газов». Но из содержания закона непонятно, климатический проект — это документ планирования или отчетности, он обязателен или желателен, как он будет встроен в систему налогообложения, социальные проекты, какие изменения претерпят инвестиционные и иные финансовые и бюджетные схемы, финансирование ряда отраслей (например, отраслей промышленности и энергетики), какова юридическая природа «климатического проекта», субъективная и объективная сторона ответственности за создание и выполнение, какова необходимая информационная обеспеченность, его правосубъектность.

Поэтому пока «климатический проект» — условное и не полностью «институализированное» образование, а ведь на нем отчасти держится система климатического регулирования. На наш взгляд, такие новые, опорные категории, как «климатический проект», должны быть прописаны максимально детально и доказательно. Самое очевидное препятствие для существования конструкции под названием «климатический проект» в его статусе. Если это добровольное образование — один статус, если принудительное — другой. Но и в первом, и во втором случае потребуются огромный административный аппарат и соответствующие расходы, чтобы этот проект стал жизнеспособным, и пока нет доказательств, что реализация «климатических проектов» станет обычной практикой. Необходимо также уточнить само использование термина «проект», поскольку толкований понятия «проект» (например, законопроект), достаточно много, однако «климатический проект» — не самое удачное наименование

системного образования, призванного сделать статусными и постоянными меры климатического характера.

Аналогичное замечание относится и к понятию «исполнитель климатического проекта» — «юридическое лицо, индивидуальный предприниматель или физическое лицо, реализующие климатический проект». Перечисление исполнителей со столь разным статусом, интересами, полномочиями, возможностями, ответственностью дискредитирует саму идею проекта. Необходим механизм, при котором исполнителем климатического проекта стать выгодно и престижно. Пока таких стимулов практически нет, и в этом случае эффективность самого закона о парниковых газах будет относительно невелика.

Очень важно смысловое и содержательное определение «углеродной единицы» — ключевого для Евросоюза термина. «Углеродная единица» согласно Закону — «верифицированный результат реализации климатического проекта, выраженный в массе парниковых газов, эквивалентной 1 тонне углекислого газа». Необходимо понять, что «углеродная единица» получает статус и международной платежной единицы, и кредитный и налоговый статус, и как средство обращения и (возможно) даже будет участвовать в разнообразных рейтингах. Поэтому полное соответствие или «самостоятельность» в толковании термина «углеродная единица» окажет влияние на слишком большой перечень проблем правового регулирования между Евросоюзом и Россией.

Еще раз подчеркнем: вряд ли было возможным появление углеродных единиц в российском экологическом законодательстве без наличия соответствующего европейского нормирования. Поэтому суть российской углеродной единицы в ее восприятии и узаконении — в полной или частичной международной верификации, прежде всего Евросоюзом.

Если же российский порядок и условия образования (обращения) углеродных единиц не будут приняты Евросоюзом, то их эффективность внутри страны как механизма прекращения выбросов парниковых газов надо уточнять. На наш взгляд, внутреннее обращение углеродных единиц не создаст эффективного механизма

«декарбонизации», а лишь увеличит коррупционную составляющую процесса.

Федеральный закон № 296-ФЗ дает право и возможность зачисления углеродных единиц, выпущенных в обращение в результате реализации климатического проекта, на счет исполнителя. Затем будет предусмотрена возможность передачи углеродных единиц их владельцем иному лицу и зачет углеродных единиц, т.е. вводится национальная система торговли выбросами. Правительство РФ должно утвердить форму типового договора на оказание услуг по проведению операций в реестре углеродных единиц и определить размер платы за оказание таких услуг⁶. И снова возникает вопрос об эффективности именно такого механизма: чем он лучше прежнего регулирования через нормативы экологической безопасности, через НДС, через разрешительный порядок согласования выбросов, через «классы опасности»? Кому нужны российские углеродные единицы, кто и сколько готов за них заплатить, если вообще готов? Оборот углеродных единиц только внутри страны также не представлен в качестве нормативного документа и, в сущности, непонятна его эффективность.

Существует (пусть и не без недостатков) национальная система экологических платежей за выбросы, существует нормативная и методическая база расчета экологического ущерба, существует многочисленный административный аппарат в сфере природопользования и охраны окружающей среды, в этом ключе не совсем ясно, как будут «сосуществовать» прежняя и новая база экологического нормирования.

Для целей Евросоюза «декарбонизация» — это удачная терминология, так как она таксометрирует и легализует стремление «узаконить» логическую связку — «потепление — катастрофа — виноваты выбросы — главный виновник — углерод — тот, кто производит углерод, обязан платить всем потребителям — производитель переходит на ВИЭ — кто не переходит, оплачивает переход».

Но в данном определении важен не физический принцип, а верификация. Если национальная система учета углеродных единиц не будет признана в международно-правовом контексте, то будет ли она нужна как способ уменьшения выбросов в национальном плане?

Согласно ст. 7 Федерального закона № 296-ФЗ, «верификация результатов реализации климатического проекта — проверка и подтверждение сведений о сокращении (предотвращении) выбросов парниковых газов или об увеличении поглощения парниковых газов в результате реализации климатического проекта». Суть принятия или непринятия требований Евросоюза в налогообложении «старой» энергетики. Евросоюз не захочет принять результаты национальной верификации углерода, как не захочет принять методику поглощающей способности (абсорбции) лесов. Верификация только внутри страны будет, несомненно, полезна, но не столь эффективна, как если бы верификация выбросов проводилась аккредитованным в ЕС верификатором. Таким образом, законодательная поддержка государства, безусловно, необходима для отстаивания интересов страны и ее производителей, другое дело — любые проекты должны быть обоснованы, «узаконены» в национальном реестре и, главное, в международном контексте на соответствие специальным критериям.

Климатический проект — длительная процедура, поэтому необходим мониторинг результата его деятельности, обновление данных о фактическом сокращении выбросов (или об увеличении поглощений) парниковых газов, а также данные по торговле углеродными единицами.

Углеродные единицы, которые компании могут получить на свой счет в реестре (выпустить в обращение) по итогам реализации климатических проектов, — это промежуточная, но крайне важная цель, она связана с выпуском в обращение финансовых инструментов, что

⁶ Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении формы типового договора на оказание оператором услуг по проведению операций в реестре углеродных единиц» (по состоянию на 18.10.2021) (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 02/07/10-21/00121659) // URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 18.10.2021).

требует консолидации в финансовой сфере. Но пока крайне затруднительно представить весь механизм обращения углеродных единиц как эффективного средства сокращения выбросов.

Кроме реестра, Федеральным законом № 296-ФЗ запланировано создание «кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов (кадастр парниковых газов) — систематизированного свода сведений, содержащих описание выбросов парниковых газов и поглощений парниковых газов, основанное на официальной статистической информации». Пока даже не ясно, как будут взаимодействовать эти разные информационные системы, кто их будет контролировать, оплачивать, администрировать, как будет налажена обратная связь с субъектами правовых отношений. Очевидно одно — затраты на их построение и ввод в действие будут огромными.

Требует уточнения и понятие «владелец углеродных единиц» — «юридическое лицо, индивидуальный предприниматель или физическое лицо, которым принадлежат углеродные единицы», а также его согласование с Гражданским кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ и др. Каковы права, обязанности, ответственность «владельца углеродных единиц», что значит для физического лица «владение, пользование, распоряжение» углеродной единицей? В результате «торговли» углеродными единицами образуется прибыль, убыток, как они могут влиять на банкротство и т.д.?

Обязанность государства по созданию мониторинга и информационной системы — «реестра углеродных единиц» — несомненное достижение, но дальнейшее определение, в котором сказано лишь о «регистрации климатических проектов и учете углеродных единиц», ставит ряд вопросов о добровольной или принудительной регистрации в реестре, об ответственности за недостоверную информацию, о порядке ее представления и использования. «Климатический проект» пока не имеет полного легального статуса, более того, не сделано разграничение между «проектом» физического лица и, например, «проектом» нефтегазовой компании. Они все в равной степени должны быть отражены в реестре.

Всем очевидно, что «углеродный налог» приведет к росту тарифов и цен на услуги естественных монополий, росту темпов инфляции, негативно скажется на благосостоянии граждан, инвестиционных планах компаний, стагнации экономики в целом. «Углеродный налог» в итоге коснется всех по цепочке превращенных стоимостей, и уже сейчас необходимо готовиться к огромным компенсационным затратам государства, разработать механизмы, способные хотя бы частично восполнить ущерб от дополнительного налогообложения не только в сырьевом или производственном секторе, но и в пищевой промышленности, ЖКХ, транспорте.

Нужно учитывать, что обращение углеродных единиц — совокупность операций, проводимых при передаче углеродных единиц. «Передача» — суть обращения углеродных единиц, но что значит «совокупность операций», пока не совсем ясно. Что и кто будет определять эту «совокупность» и как будет установлена связь этой «совокупности» операций с «углеродным налогом»? Будет ли это строго регламентированный перечень или «секторальный», будет ли это международно сертифицированный или только национальный акт?

Наиболее сложной, на наш взгляд, является новая правовая дефиниция «углеродный след», определяемая как «общий объем выбросов парниковых газов и поглощений парниковых газов, образующихся в ходе производства продукции либо в ходе оказания услуг, который включает в себя прямые выбросы парниковых газов (образуемые в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности), косвенные выбросы парниковых газов (связанные с потреблением электрической, тепловой энергии, иных ресурсов, используемых для обеспечения хозяйственной и иной деятельности и полученных от внешних объектов), поглощения парниковых газов в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, с учетом углеродных единиц, в отношении которых произведен зачет».

Столь длинная цитата необходима для анализа полноты и четкости ключевого определения. Выделим важное — «выбросы и поглощение газов», «прямые и косвенные», «потребление иных ресурсов», «в отношении которых

произведен зачет». Если «выбросы» контролируются, измеряемы, то «поглощение» — величина пока не устойчивая, не точно измеряемая, спорная, хотя от нее зависит и величина налога, и степень эффективности. Пример — нежелание Евросоюза принять и верифицировать поглощающие способности лесов, почв и болот России. Пока определение «косвенные выбросы» не легализовано, нет методики и даже понимания, каким образом учитывать эти выбросы.

Большой шаг вперед в климатическом законодательстве — сбор углеродной отчетности компаний, производящих выбросы CO₂. Реестр юридических лиц и физических лиц, которые реализуют климатические проекты, направленные на сокращение выбросов парниковых газов или увеличение их поглощения, позволит создать базу данных в этой сфере правоотношений.

Информационная система, при правильном функционировании, фиксируя операции с углеродными единицами, сможет стать основой для перераспределения углеродных единиц между собой. То же касается и инвестиций в компенсацию выбросов, которые можно сохранять у себя, чтобы потом использовать или продать.

Можно долго перечислять сложности понятийного аппарата нового Федерального закона № 296-ФЗ, но это не главное. Учитывая колоссальное международное значение климатической повестки, давление Евросоюза, возможные экономические санкции и сложности в торговле энергоресурсами, влияние и последствия так называемого углеродного следа для экономики, энергетики, граждан, на наш взгляд, требуется широкое общественное обсуждение по этому поводу.

От нового закона справедливо ожидалась определенность курса в отношении климатической повестки Евросоюза. Сторонники и противники введения «углеродного следа» как части экономики и энергетической политики понимают, что на карту поставлено слишком многое — технологическая, экономическая, экологическая и в какой-то мере политическая самостоятельность, процветание или стагнация, прогресс или регресс страны. Поэтому и закон, и все последующие подзаконные акты должны

однозначно либо подтвердить, либо дезавуировать курс на «углеродную нейтральность». С эколого-правовой точки зрения нельзя говорить об эффективности сырьевой, водородной, углеродной, атомной, возобновляемой энергетики. Можно говорить об эффективности правоприменения по достижению целей экологической, энергетической, экономической политики.

Еще одна проблема, прямо или косвенно относящаяся к Федеральному закону № 296-ФЗ, — механизм и формы создания отчетности об объеме выбросов парниковых газов. Хотя они основаны на оценке антропогенных выбросов из источников выбросов и абсорбции поглотителями парниковых газов согласно обязательствам Российской Федерации, в Рамочной конвенции ООН об изменении климата, эти отчеты не коррелируются в национальной и международной базе.

Необходимо введение системы обязательной международной формы отчетности и необходимость ее верификации, инвентаризация выбросов парниковых газов, хотя это и приведет к росту административных издержек. Часть российских предприятий, имеющих высокий индекс эмиссии парниковых газов, уже реализуют добровольные проекты по сокращению выбросов парниковых газов и повышению энергетической эффективности.

Например, «Русал», «Новатэк», «Газпром», «Лукойл» и многие другие монополисты в области нефте- и газодобычи, металлургии приняли корпоративные климатические стратегии, направленные на снижение показателя выбросов CO₂ путем увеличения доли безуглеродных источников энергии и инвестиций в компенсационное лесовосстановление. Пока эти меры носят исключительно корпоративный характер и никак не поощряются государством. Между тем такой опыт может стать основой национальной системы углеродного регулирования.

Модель государственного регулирования выбросов парниковых газов, основанная на добровольной инвентаризации объема выбросов парниковых газов в субъектах Российской Федерации, а также добровольный характер реализации проектов сокращения выбросов парниковых газов хозяйствующими субъекта-

ми не эффективны в связи с уведомительным характером предоставления данных. На наш взгляд, «добровольность» возможна только тогда, когда это выгодно субъектам правоотношений, в ином случае сомнительно, что государственное регулирование будет полным, эффективным и успешным.

Министерство энергетики Российской Федерации приняло более десятка различных методических указаний о предоставлении информации, включающей сведения по выбросам парниковых газов. В этой части важно отметить, что доля сегмента «Энергетика» в структуре выбросов парниковых газов российской экономикой составляет 82 %. Другими словами — уже существует база для фиксации секторальной динамики выбросов парниковых газов.

Но здесь есть одна существенная проблема — межведомственное взаимодействие между федеральными (и региональными в том числе) органами исполнительной власти в части обмена информацией об объемах выбросов парниковых газов. Также не совсем ясно положение органов специальной компетенции, например Минприроды РФ, в формировании «климатической повестки». Основным драйвером выступает Минэкономразвития РФ, оппонентами же являются практически все промышленные, энергетические, аграрные, военные отрасли.

Правительство РФ создало несколько экспертных групп по подготовке возможных сценариев реализации климатической повестки, но в широком дискурсе нет информации о подготовленных проектах. Стоит отметить, что так называемый энергопереход — это не область исключительных интересов сырьевых или промышленных групп, это общенациональная повестка дня, от которой непосредственно и на десятилетия зависит курс страны, благосостояние народа и каждого человека в отдельности. Поэтому необходимо организовать как можно более широкое обсуждение этой темы в контексте не только и не столько климатической доктрины, сколько по более широкому кругу аспектов экологической безопасности и развития страны в целом.

Создание глобальных и национальных (включая российский) реестров всех сделок по пере-

даче углеродных единиц между странами и компаниями, куда вносились данные о квотах и углеродных сертификатах, уже частично реализуется. Но здесь существует проблема: будут ли «стыковаться» (совпадать) данные европейского и национального реестра, смогут ли все страны, подписавшие Парижскую декларацию, принять единую методику учета и движения углеродных единиц, поскольку за этим стоят сотни миллиардов евро и национальные интересы. В Европейском Союзе квоты на выбросы теперь получают не только энергетические компании, но и промышленность, транспорт, ЖКХ, а в проектах могут участвовать лесохозяйственные и агропромышленные предприятия. В нашей стране имеется другая система квотирования выбросов. Готовы ли страны Евросоюза принять нашу систему при условии ее адаптации к европейскому законодательству?

На наш взгляд, кроме крупных сырьевых, экспортно ориентированных компаний, к обсуждению последствий принятия законодательства о парниковых газах средний и малый бизнес всерьез не подключился, хотя практически нет защищенных предприятий от «декарбонизации» в его современном понимании.

Другими словами, «декарбонизацией», в том числе первым из «климатических законов» — Федеральным законом № 296-ФЗ, практически создается особый экономический порядок, в том числе механизм движения суррогатного эквивалента денег. При этом «оператор», «регулятор» «реестра углеродных единиц» будет находиться за рубежом и только он будет определять и контролировать в глобальном масштабе движение углеродных единиц. Администрирование «реестра» — в огромной мере коррупционный и весьма затратный механизм, его создание и функционирование — отдельная проблема, а эффективность никем не доказана.

Зарубежные эксперты утверждают, что обращение углеродных единиц осуществляется в целях создания благоприятных экономических условий для использования результатов реализации климатических проектов и стимулирования деятельности по реализации таких проектов. Хотя пока однозначно не доказано, что именно парниковые газы антропогенного

происхождения являются причиной потепления, и никто не может со стопроцентной достоверностью прогнозировать изменения климата, а также его связь с производственной деятельностью, экономические и законодательные механизмы уже начали активно применяться. Это не значит, что экологической (климатической) проблемы не существует, наоборот, она реальна, но решать ее через «парниковые газы» и «углеродные единицы», на наш взгляд, не кажется эффективным для нашей страны.

Главный вопрос — будет ли российское законодательство о парниковых газах, движении углеродных единиц полезно для страны и одновременно конкурентоспособно по сравнению с европейским законодательством? Согласятся ли наши западные партнеры признавать их в качестве таких же национальных инструментов компенсации (обнуления) углеродного следа, скажем, для промышленной продукции? И еще — существует ли сформированный, обнародованный или готовый к обсуждению альтернативный проект, основанный на наших национальных интересах, опыте, достижениях? Видимо, ответа на все перечисленные вопросы — нет.

Еще один важный момент — углеродные единицы можно зачесть только один раз. Соответственно, все верифицированные углеродные единицы, переданные за рубеж, означают вычет из нашего «углеродного бюджета». «Углеродный бюджет» — неизбежное образование, коль скоро будет активное движение углеродных единиц. Основные предприятия — «владельцы» углеродных единиц будут постоянно «обнулять» свои достижения по «углеродному следу». А выгода, зачет углеродных единиц будет зачисляться на счет зарубежного контрагента. Углеродный бюджет страны, предприятия и физического лица при его передаче за рубеж сокращаются (зарубежный, наоборот, пополняется), а значит, нам придется сокращать выбросы еще раз на величину переданных за рубеж углеродных единиц. Конечно, для гипотетической климатической угрозы это полезно, но выдержит ли такую сверхнагрузку наша экономика?

Перечисление различных неточностей и недоработок Федерального закона № 296-ФЗ не самое главное. Гораздо важнее понять, спо-

собствует ли данный закон «декарбонизации “по-европейски”» или дает свою, национальную трактовку эффективных механизмов решения экологических проблем, включая климатические?

Надеемся, что условно «климатическое» и «экологическое» нормотворчество будут органически дополнять друг друга, пока нет оснований. Можно сделать общее замечание относительно всех климатических проектов, в том числе и Федерального закона № 296-ФЗ. Все понимают, что без государственной поддержки, без огромных, беспрецедентно высоких затрат на стимулирование механизма «декарбонизации» этот и другие законы работать не будут. Но до сих пор непонятно, какие конкретно меры, в каком объеме, на каких условиях будут выделены на эти цели. И это ключевой вопрос. Нормативная база будет только закреплять организационно-экономические механизмы, но для этого следует обнародовать цифры государственного субсидирования «декарбонизации».

Нет даже приблизительного понимания и требований к компаниям по сокращению выбросов парниковых газов, их выделения как самостоятельного объекта правового и технологического регулирования, нет даже ориентировочных данных о финансовой, налоговой поддержке со стороны государства, нет никаких гарантий, что юридические и физические лица станут покупать эти углеродные единицы в целях компенсации своих выбросов. При этом нужно понимать, что зарубежные покупатели получают товар с нулевым углеродным следом. Следовательно, у них образуется двойная выгода за счет «поглощения» (зачета) углеродных единиц иностранного происхождения.

В Федеральном законе № 296-ФЗ ничего не говорится и о системе квотирования выбросов. Квотирование выбросов — обычная практика в «старом» экологическом законодательстве. Но, следуя логике нового законодательства, парниковые выбросы — это отдельный вид загрязнения, загрязнение климатического характера, а следовательно, отдельные расходы эмитентов при невозможности оценить объем дополнительных затрат и выгоды от их «отдельного», «специального» сокращения, квоты будут рас-

пределяться только на парниковые выбросы или с учетом других выбросов. Кто и как будет учитывать синергетику компонентов загрязнения, наличие природно-климатических особенностей, влияние на здоровье населения?

То же можно сказать и о механизме создания и функционирования реестра «парниковых выбросов» и «углеродных единиц». Должны быть предусмотрены штрафы юридическим и физическим лицам за несдачу регистрации и отчетности по выбросам, но только не на условиях добровольности. При минимальных штрафах выгоднее платить штраф, чем тратить средства на климатические проекты или декарбонизацию, при максимальных механизмы поощрения работать не будут.

В Федеральном законе № 296-ФЗ владелец счета в реестре углеродных единиц оплачивает услуги оператора по проведению операций с ними. Любая цена такой услуги увеличит расходы юридического и физического лица, но что он получит взамен? Гарантии продажи? Оценку «углеродности» продукции, льготы?

А как быть с основными эмитентами парниковых газов — нефте-, газо- и угледобывающими компаниями (а также металлургией, агропромышленным сектором, другими), доказавшими, что деятельность по «углеродному следу» может негативно отразиться на социально-экономическом развитии страны, региона, отрасли.

Лесное поглощение углерода, энергоэффективность, создание новых средств нейтрализации или альтернативной энергетики (не ВИЭ) также могут существенно замедлить эмиссию парниковых газов. Все эти возможности тоже не учитываются Федеральным законом № 296-ФЗ, однако они могут принести существенный доход и сократить выбросы гораздо в большем объеме, чем этого требуют климатические законы Евросоюза.

Какие выводы можно сделать и что можно предложить уже сейчас, учитывая, что Евросоюз уже далеко ушел по пути «декарбонизации», а невнятность позиции, нежелание или неспособность сформулировать ключевые цели и задачи, расставить конкретные приоритеты и обозначить временные рамки их исполнения

обрекают нашу страну на огромные потери и отставание в технологическом, экономическом, идеологическом плане.

1. Рассмотреть в едином методическом формате как основу климатического законодательства Указ Президента РФ от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов», распоряжение Правительства от 03.12.2016 № 2344-р «Об утверждении Плана реализации комплекса мер по совершенствованию государственного регулирования выбросов парниковых газов и подготовки к ратификации Парижского соглашения», Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов», Стратегию социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р, иные нормативные акты с целью выработки единой модели государственного регулирования климатической повестки на текущую и долгосрочную перспективу.

2. Подготовить и вынести на широкое обсуждение Национальный экологический план, где четко прописать наши цели и задачи в долгосрочной перспективе, с учетом возможностей экономики, Климатической доктрины (не более 5–6), вызовы и угрозы (также не более 5–6 самых важных), наметить этапы преобразования «экономики сырьевой ренты» на технологическую, инновационную, способную противостоять процессу «декарбонизации» по правилам Евросоюза.

3. Подготовить и принять документ стратегического планирования — Стратегию «энергетического перехода» — в виде федерального закона, дающего четкие ориентиры промышленности, экономике и определяющего базовые принципы государственной политики в сфере углеродной экономики.

4. Принять в ускоренном порядке Климатический закон РФ, где составной частью будет прописана экономическая, энергетическая, экологическая и финансовая безопасность.

5. Уточнить полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти по инвентаризации источников выбросов пар-

никовых газов, по переходу на альтернативные источники энергии.

6. Объявить и провести конкурс на варианты «экологической безопасности» с акцентом на климат. Подготовить и обсудить различные сценарии и проекты национальной политики по декарбонизации, включая в первую очередь климатическую доктрину Евросоюза, ее последствия для экономики РФ.

7. К 2022 г. (начало действия Федерального закона № 296-ФЗ) подготовить и опубликовать перечень, а затем полный пакет подзаконных актов по введению закона в действие.

8. Создать и верифицировать базы данных Государственного лесного реестра по погло-

тельной способности лесных насаждений. Подготовить предложения по учету «поглощения» углерода другими природными компонентами, например болотами, растительностью в разных природно-климатических зонах страны.

9. Подготовить с участием Минфина РФ, налоговой службы, других экономических ведомств проекты методик по стимулированию деятельности в области снижения выбросов парниковых газов.

10. Представить предложения по совершенствованию координации работы органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации по инвентаризации объема выбросов парниковых газов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ермакова Е. П.* О проекте общеевропейского закона о климате и проблемах нормативного регулирования «зеленого» финансирования в Европейском Союзе // *Государство и право.* — 2020. — № 5. — С. 96–107. — DOI: 10.31857/S013207690009682-2. — URL: <https://gospravo-journal.ru/S013207690009682-2-1> (дата обращения: 23.11.2021).
2. *Марьин Е. В.* Парижское соглашение как итог переговоров по изменению климата // *Инновационная экономика и современный менеджмент.* — 2021. — № 4 (35). — С. 7–9.
3. *Новикова Е. В.* Зеленая экономика и зеленое право: мировые тенденции // *Экологическое право.* — 2020. — № 3. — С. 13–19.
4. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // *Lex russica (Русский закон).* — 2021. — № 6. — С. 56–67. — URL: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.175.6.056-067>.
5. *Yan L.* Climate action and just transition // *Nat. Clim. Chang.* — 2021. — 11. — 895–897. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01183-7>.
6. *Fuso Nerini F., Fawcett T., Parag Y., et al.* Personal carbon allowances revisited // *Nat Sustain.* — 2021. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00756-w>.
7. *Welsby D., Price J., Pye S., et al.* Unextractable fossil fuels in a 1.5 °C world // *Nature.* — 2021. — 597. — 230–234. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03821-8>.

Материал поступил в редакцию 25 ноября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Ermakova E. P. O proekte obshcheevropejskogo zakona o klimate i problemah normativnogo regulirovaniya «zelenogo» finansirovaniya v Evropejskom Soyuze // *Gosudarstvo i pravo.* — 2020. — № 5. — S. 96–107. — DOI: 10.31857/S013207690009682-2. — URL: <https://gospravo-journal.ru/S013207690009682-2-1> (data obrashcheniya: 23.11.2021).
2. Mar'in E. V. Parizhskoe soglasenie kak itog peregovorov po izmeneniyu klimata // *Innovacionnaya ekonomika i sovremennyy menedzhment.* — 2021. — № 1 (35). — S. 7–9.

3. Novikova E. V. Zelenaya ekonomika i zelenoe pravo: mirovye tendencii // *Ekologicheskoe pravo*. — 2020. — № 3. — S. 13–19.
4. Zhavoronkova N. G., Shpakovskij Yu. G. Zarubezhnaya normativnaya ekspansiya v ekologicheskom regulirovanii // *Lex russica (Russkij zakon)*. — 2021. — № 6. — S. 56–67. — URL: <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.175.6.056-067>.
5. Yan L. Climate action and just transition // *Nat. Clim. Chang.* — 2021. — 11. — 895–897. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01183-7>.
6. Fuso Nerini F., Fawcett T., Parag Y., et al. Personal carbon allowances revisited // *Nat Sustain.* — 2021. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00756-w>.
7. Welsby D., Price J., Pye S., et al. Unextractable fossil fuels in a 1.5 °C world // *Nature*. — 2021. — 597. — 230–234. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03821-8>.