

DOI: 10.17803/1729-5920.2022.182.1.029-037

Н. Г. Жаворонкова*,
В. Б. Агафонов**

Климатическое законодательство Российской Федерации: возможности и потенциал в условиях энергетического перехода

Аннотация. Статья посвящена выявлению современных тенденций и оценке текущих перспектив развития российского климатического законодательства в условиях реализации Европейского зеленого курса (European Green Deal), предусматривающего отказ от использования полезных ископаемых и переход к возобновляемым источникам энергии к 2050 г. По результатам комплексного анализа национальных нормативных правовых актов, в том числе документов государственного стратегического планирования первого уровня целеполагания, принятых по климатической повестке, в первую очередь Климатической доктрины Российской Федерации, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, а также Стратегии социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 г., обосновывается вывод, согласно которому Российская Федерация располагает всеми возможностями для относительно стабильного и безопасного энергоперехода. Новый Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» — поворотный момент в климатическом законодательстве, полностью изменивший подходы к соотношению экологических и экономических интересов. Принятие данного Закона открывает возможности для нового инновационного эколого-экономического развития, синтеза экономических и экологических выгод от обращения углеродных единиц, запуска сложного процесса постепенного отказа от сырьевого тренда, однако насколько данный Закон будет адаптирован и применен к уже существующему экологическому законодательству и насколько экологическое законодательство готово к кардинальным изменениям принципов и подходов к регулированию соответствующих правоотношений — первоочередная задача, заслуживающая самого широкого внимания.

Ключевые слова: зеленая сделка; энергетический переход; декарбонизация; климат; законодательство; Климатическая доктрина; углеродная единица; сокращение выбросов; парниковые газы; углеродный налог.

Для цитирования: Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Климатическое законодательство Российской Федерации: возможности и потенциал в условиях энергетического перехода // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 1. — С. 29–37. — DOI: 10.17803/1729-5920.2022.182.1.029-037.

© 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

Climate Legislation of the Russian Federation: Opportunities and Potential in the Conditions of Energy Transition

Natalia G. Zhavoronkova, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Lawyer of the Russian Federation

ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
gavoron49@mail.ru

Vyacheslav B. Agafonov, Dr. Sci. (Law), Professor of the 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 identifying current trends and assessing the current prospects for the development of Russian climate legislation in the context of implementation of the European Green Deal that provides for refusing the use of minerals and transiting to renewable energy sources by 2050. Based on the results of a comprehensive analysis of national regulatory legal acts, including documents of state strategic planning of the first goal-setting level on the climate agenda, primarily the Climate Doctrine of the Russian Federation, the National Security Strategy of the Russian Federation, and the Strategy of Socio-Economic Development of Russia with a low level greenhouse gas emissions until 2050, the authors substantiate the conclusion according to which the Russian Federation has all the possibilities for a relatively stable and safe energy transition. The new Federal Law of 02.07.2021 No. 296-FZ «On Limiting Greenhouse Gas Emissions» constitutes a turning point in climate legislation that completely changed approaches to balancing environmental and economic interests. The adoption of the Law opens up opportunities for an innovative ecological and economic development, facilitates the synthesis of economic and environmental benefits gained from the carbon units' circulation, and launches a complex process of gradual rejection of the commodity trend. However, to what extent this Law will be adapted and applicable to the already existing environmental legislation and to what extent the environmental legislation is ready to radical changes concerning principles and approaches to the regulation of relevant legal relations is a priority task that deserves the broadest attention.

Keywords: green deal; energy transition; decarbonization; climate; legislation; Climate doctrine; carbon unit; reduction of emissions; greenhouse gases; carbon tax.

Cite as: Zhavoronkova NG, Agafonov VB. Klimaticheskoe zakonodatel'stvo Rossiyskoy Federatsii: vozmozhnosti i potentsial v usloviyakh energeticheskogo perekhoda [Climate Legislation of the Russian Federation: Opportunities and Potential in the Conditions of Energy Transition]. *Lex russica*. 2022;75(1):29-37. DOI: 10.17803/1729-5920.2022.182.1.029-037. (In Russ., abstract in Eng.).

Европейский климатический закон¹, принятый 9 июля и вступивший в силу 29 июля 2021 г., предполагает создание единого европейского климатического законодательства, что, в свою очередь, повлечет необходимость принятия значительного количества дополнительных директив (regulations) в сфере экологии, экономики, технологий, медицины, транспорта, инфраструктуры, коммуникаций. В целом европейское климатическое законодательство (а в данную группу мы включаем большое количество нормативных правовых актов — о парниковых газах, об «энергетическом переходе», о кли-

матической доктрине или о декарбонизации) в настоящее время насчитывает десятки актов (директив), норм, решений, в общей сложности регулирующих весь спектр климатической, энергетической, экономической повестки.

В планах законотворческой деятельности Евросоюза принятие огромного дополнительного пакета мер самого разнообразного характера. Учитывая, что все принятые директивы носят обязательный характер для всех стран, входящих в Еврозону, и рассчитаны на расходы в сумме более 1 трлн евро в течение 10-летнего периода, речь идет не о климатических проектах,

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> (дата обращения: 25.11.2021).

а о полном изменении экономического и технологического тренда. «Декарбонизация» по-европейски — это революция в экономических и технологических системах в относительно небольшом диапазоне времени — 2030–2050 гг. Поэтому, говоря о правовой стороне процесса «декарбонизации» и анализируя наши возможности и перспективы в этой области, необходимо помнить, что речь идет о стратегии развития страны на ближайшие 30 лет.

Климатический проект Евросоюза поддержан и основными подписантами Парижского соглашения по климату, в том числе США, Китаем, странами Юго-Восточной Азии. Следовательно, выбор для нашей страны очень невелик, даже неизбежен.

С одной стороны, есть понимание того, что вся климатическая повестка Евросоюза — это предлог и повод для экономического и технологического передела рынков, попытка избежать дефолта на фоне ничем не обеспеченной денежной массы; с другой стороны, законы, которые приняты и которые будут приняты, создают вместо «свободной торговли» специальные, закрытые зоны экономики, торговли, «зеленых технологий». На наш взгляд, постепенно вырисовываются черты новой «эколого-энергетической» и, соответственно, законотворческой политики Российской Федерации, основными из которых являются:

- внимательный анализ возможностей и перспектив (в том числе законодательных) «декарбонизации»;
- поддержка курса «декарбонизации» в международно-правовом контексте;
- имплементация наиболее важных «климатических» правовых норм и стандартов в российское законодательство;
- образование и поддержка «климатических проектов», создание условий для проведения экспериментов, полигонов, «углеродных ферм» и других форм эффективной государственной политики в отношении «энергетических инноваций»;
- запуск нового инновационного цикла в энергетике на условиях соблюдения правил «безуглеродной экономики», но на базе имеющегося уникального опыта и передовых технологий (например, в атомной, водородной, приливной энергетике, гидроэнергетике и др.);

— проработка вариантов замены поставки природных энергоносителей (нефть, газ, уголь) на другие, востребованные в Евросоюзе, на условиях длительных контрактов;

— полное обеспечение внутреннего рынка энергоресурсов природными энергоносителями (нефть, газ, уголь) и проработка вариантов их поставки в отдельные страны Юго-Восточной Азии, Латинской Америки.

Правительство Российской Федерации в целом определилось с решением по пути «зеленой экономики», но на условиях «эколого-экономического развития», учитывая, что экономика и идеология «энергетического перехода» будут отвечать интересам и возможностям страны, тем более при изменении модели «сырьевой» экономики страны. В данном случае роль законодательного оформления «энергетического перехода», эколого-правовых норм — ключевая. Необходимо тщательно проанализировать идеологические основы климатической повестки, оценить степень влияния политики, общественного мнения, СМИ на формирование приоритетов, необходимо оценить способность современного экологического права адаптироваться с учетом климатической повестки, необходимо найти новые возможности интеграции экономики — технологии — экологии с целью создания более современного и эффективного правового регулирования, необходимо перевести на язык права экономику «энергетического перехода», оценить возможные краткосрочные и долгосрочные риски и угрозы.

Если последовательно анализировать и «активировать» все национальные нормативные правовые акты, принятые по климатической повестке, то окажется, что российское законодательство — одно из самых активных и современных. Еще два десятилетия назад в экологическом праве отмечалась зависимость климата от выбросов вредных (загрязняющих) веществ, но в 2009 г. вышел основополагающий документ — распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации»², согласно п. 5 которой Климатическая доктрина — «политический документ, и проблемы, связанные с изменениями климата, не могут быть решены при помощи только научных методов. В подобных ситуациях поиск баланса является предметом политического выбора».

² СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.

Отметим, что положения Климатической доктрины РФ звучат очень актуально и современно и в настоящее время, поэтому уже становится очевидным, что новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400³, полностью подтвердила положения Климатической доктрины РФ, согласно п. 9 которой «ожидаемые изменения климата являются причиной угроз безопасности Российской Федерации, в этих условиях важна самостоятельность в оценках и выводах, полученных на основе полной, объективной и достоверной информации о текущих и возможных в будущем климатических изменениях, об их последствиях для Российской Федерации и других стран и о надлежащих мерах по адаптации и смягчению отрицательных последствий этих изменений».

Отметим ключевые понятия в данном пункте, которые должны служить основой для законодательных и управленческих решений:

- самостоятельность в оценках и выводах;
- глобальность;
- приоритет национальных интересов;
- учет потерь и выгод.

Поэтому присоединение к Климатической доктрине Евросоюза, на наш взгляд, означает полную противоположность тезисам Стратегии национальной безопасности РФ — это и не самостоятельность, и не глобальность, и не приоритет национальных интересов, и не учет потерь и выгод.

Угрозы национальной безопасности заключаются не только (а может быть, и не столько) в климатических изменениях, но и в Климатической (экономической и энергетической) доктрине Евросоюза.

Отмечая глобальный, системный, долгосрочный характер климатических проблем, изложенных в Климатической доктрине РФ, специально акцентировалась мысль: Российская Федерация исходит из необходимости открытого обсуждения принципов формирования, содержания и механизмов реализации политики в области климата (п. 11).

Ключевой вопрос возникает сейчас: почему, имея такие бесспорно актуальные и современные нормативные акты, принятые и опубликованные десятилетие назад, мы анализируем принятый, но не вступивший в силу Федеральный закон от 02.07.2021 № 296-ФЗ «Об огра-

ничении выбросов парниковых газов»⁴, а не Климатический закон РФ, или, например, Национальную программу действий в отношении климата, или другой документ (закон), дающий понимание выбора экологического развития. Почему рассматриваемый Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов» похож всего лишь на вариант ответа на принятые Евросоюзом решения об «декарбонизации»?

На наш взгляд, ответ заключается в следующих исходных тезисах:

- независимо от отношения той или иной страны к климатическому законодательству Евросоюза, реальность такова, что необходимо или включиться в этот процесс, или противопоставить свою новую энергетическую политику большинству стран, которую за столь короткое время вряд ли возможно разработать и тем более реализовать;
- процесс преодоления стереотипов и «выгодных» траекторий развития при благоприятной цене на энергетические ресурсы очень сложен и труден, поэтому необходим своеобразный «стресс-тест», который позволит использовать климатическую ситуацию как «чрезвычайную» и дать возможность формированию новой, инновационной экономике;
- постепенно вырабатывается политический, стратегический, экономический, экологический курс, учитывающий как климатические законы Евросоюза, так и реальные возможности страны в качестве заинтересованной стороны «энергоперехода».

Следует отметить, что еще в Указе Президента РФ от 30.09.2013 № 752 «О сокращении выброса парниковых газов» Правительству РФ были даны поручения до 2020 г. полностью сформировать нормативно-правовую, методическую и институциональную базу для внедрения и функционирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации с вовлечением в нее крупнейших организаций в ключевых секторах экономики, а также разработать методические рекомендации по инвентаризации антропогенных выбросов из источников парниковых газов в субъектах Российской Федерации с их апробацией в нескольких пилотных регионах. Однако за прошедшее

³ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

⁴ СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5124.

время ни положения Климатической доктрины, ни указы Президента РФ в этой части полностью выполнены не были. Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов» именно поэтому не стал Климатическим законом РФ, а лишь частью будущего проектируемого климатического законодательства.

В теории экологического права с момента принятия Климатической доктрины Российской Федерации также не сформировался единый подход и единая методология для формирования нового климатического законодательства. В основном ученые рассматривали климатические проблемы, в том числе выбросы парниковых газов, через призму экологического законодательства⁵, не выделяя специально «климатическое» законотворчество.

Например, О. Л. Дубовик отмечала: «Доктрина экологического права исходит из подхода, согласно которому климат — это многолетний режим погоды данной местности, определяемый географической широтой, высотой над уровнем моря, удаленностью местности от океана, рельефом суши, антропогенным воздействием и иными факторами»⁶.

Но последние законы показали устойчивую тенденцию к выделению и даже обособлению «климатического правотворчества» в отдельную отрасль права. Не считаем это «особое положение» климатического правового регулирования оправданным и необходимым. Речь идет об устойчивой привычке ученых-юристов каждому новому явлению, особенно если это явление можно отнести хотя бы частично к категории (определению) «вызов», «угроза», «безопасность», давать отдельный статус, признавать отдельной отраслью правового регулирования. На наш взгляд, «атомизация» право-

вого регулирования, выраженная в появлении все новых и новых «отраслей» права, предельно усложняет эффективность правового регулирования, способствует слишком узкому, «отраслевому», «предметному» взгляду на природу права как универсального инструмента решения возникающих проблем. Рассматривая отдельный закон, в данном случае Федеральный закон «О сокращении выбросов парниковых газов», мы должны понимать его интегральную величину и значимость, место в сложном «лабиринте» экологического законодательства, способность не только регулировать отдельную область отношений, но и быть частью права как системы.

В стране действует «устоявшаяся и сравнительно эффективная система экологического законодательства, опирающаяся на базовый Федеральный закон “Об охране окружающей среды”, законы об охране атмосферного воздуха, воды, почв, растительного и животного мира, нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ, предельно допустимых выбросов»⁷. Потенциал экологического законодательства далеко не исчерпан, но он должен быть использован с учетом глобальных климатических изменений и реакции на них со стороны Евросоюза. Национальные экологические нормативы преимущественно «здоровоохранительные», исходящие из вреда здоровью населения и окружающей среде, могут и должны быть «имплементированы» в новое климатическое законодательство.

Следует напомнить, что согласно постановлению Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 2 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21 “Гигиенические нормативы и требования к

⁵ См.: Тихомиров Ю. А. Сохранение климата — актуальная задача права // Право и экономика. 2016. № 6. С. 4–8 ; Дубовик О. Л. Современные эколого-правовые конфликты в области охраны климата и борьбы с глобальным потеплением // Экологическое право. 2018. № 5. С. 35–40 ; Дубовик О. Л., Аверина К. Н. Значение Парижского соглашения для охраны климата: крупномасштабные планы и проблемы с их реализацией // Международное право и международные организации. 2018. № 4. С. 18–27. DOI: 10.7256/2454-0633.2018.4.27597 ; Право и климат планеты : научное издание / кол. авт. ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин. М. : Юстиция, 2018. 180 с. ; Спиридонова Е. В. Предпосылки становления системы правового регулирования лесоклиматических проектов в России // Экологическое право. 2021. № 3. С. 29–34. DOI: 10.18572/1812-3775-2021-3-29-34.

⁶ Дубовик О. Л. Изменение климата и его воздействие на динамику и функционирование экосистем (аналитический обзор с позиций юриспруденции и задачи науки экологического права) // Право и политика. 2009. № 4. С. 928–934.

⁷ Дубовик О. Л. Охрана климата: современные задачи, средства и методы экологического и энергетического права // Право и политика. 2010. № 3. С. 511–517.

обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания»⁸, в стране действует система предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ (ПДК), насчитывающая около 700 отдельных взвесей, примесей, содержащихся в газах. Принятие Федерального закона «Об ограничении выбросов парниковых газов» в дальнейшем потребует коррекции основных «экологических нормативов — ПДК, ПДВ, ПДЭН, НДТ и др. На этих нормативах построена и система расчета ущерба, и система наказаний (ответственности), и градостроительные правила, и многое другое. На наш взгляд, ошибкой будет чрезмерная ориентация экологического законодательства на климатические проблемы, прежде всего в сфере нормирования выбросов «парниковых» газов и «декарбонизации»⁹.

Естественно, никто не отменял и не отменяет действующее экологическое законодательство и нормативы качества атмосферного воздуха, но кто может поручиться, что правоохранительные и контрольные органы не поменяют свои приоритеты деятельности, постепенно усилят «климатическую» составляющую, ослабят общий контроль за состоянием выбросов и, по сути, переключатся на контроль законодательства о парниковых газах, оперативно меняя текущее регулирование и контрольно-надзорную деятельность.

И также возникает вопрос: если уже в 2009 г. вышла и Климатическая доктрина, и Указы Президента РФ, и постановления/распоряжения Правительства РФ по климатической повестке, почему только сейчас принимается «рамочный» закон о парниковых газах? И достаточно ли конструктивен данный закон на фоне стремительно разворачивающейся «декарбонизации»? И надо ли принимать/пересматривать стандарты оценки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации?

Ведь согласно распоряжению Правительства РФ от 22.04.2015 № 716-р «Об утверждении Концепции формирования системы мониторинга, отчетности и проверки объема выбросов парниковых газов в Российской Федерации»¹⁰ согласно требованиям Рамочной конвенции и Киотского протокола Российская Федерация еще в 2015 г. сформировала систему оценки, а также реестр углеродных единиц, тогда как согласно не вступившему в силу Федеральному закону «Об ограничении выбросов парниковых газов» только «будут» формироваться и климатические проекты, и реестр углеродных единиц.

Принципиальная важность анализа Федерального закона «Об ограничении выбросов парниковых газов» состоит не только в адекватности мер и механизма регулирования, но и в понимании всей «климатической политики» — признании и поддержке цели «декарбонизации» методами и средствами, обозначенными в климатическом законодательстве Евросоюза.

Если внимательно проанализировать современное европейское «климатическое» законодательство и научную литературу по данной проблематике, то окажется, что фокус правового регулирования принципиально смещен на «угрозы» и негативные последствия (возможность) «потепления» под воздействием антропогенных факторов¹¹.

Однако практически все уже принятые и действующие документы стратегического планирования лишь косвенно и в контексте глобальных экологических проблем упоминают климатические проблемы как главную опасность для развития всего человечества. Экологическое право, правовая доктрина относительно экологической безопасности не поменялась, однако всё большее количество документов стратегического планирования и ведомственных решений показывает очевид-

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 03.02.2021 (дата обращения: 25.11.2021).

⁹ 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>.

¹⁰ СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2737.

¹¹ Magnan A. K., Pörtner H. O., Duvat V. K. E. et al. Estimating the global risk of anthropogenic climate change // *Nat. Clim. Chang.* 11, 879–885 (2021). URL: <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01156-w>; Grewe V., Gangoli Rao A., Grönstedt T. et al. Evaluating the climate impact of aviation emission scenarios towards the Paris agreement including COVID-19 effects. *Nat Commun* 12, 3841 (2021). URL: <https://doi.org/10.1038/s41467-021-24091-y>; 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>.

ный тренд на построение законодательства по принципу и нормативам Климатической доктрины Евросоюза. Поэтому Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов» заслуживает самого тщательного анализа, так как уже обсуждается принятие целого пласта подзаконных актов, хотя сам Закон еще не вступил в силу. Фактически принятый Закон полностью написан в русле европейского законодательства о парниковых газах, хотя и носит рамочный характер.

В целом следует отметить, что в настоящее время Российская Федерация располагает всеми возможностями для относительно стабильного и безопасного энергоперехода. Например, еще в 2013 г., согласно Указу Президента РФ от 30.09.2013 № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов»¹², Правительству РФ было предписано в целях реализации Климатической доктрины РФ обеспечить к 2020 г. сокращение объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 % объема указанных выбросов в 1990 г. В реализацию данного Указа Президента РФ распоряжением Правительства РФ от 02.04.2014 № 504-р был утвержден План мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 % объема указанных выбросов в 1990 году¹³.

По данным Росстата и Росприроднадзора, антропогенные выбросы парниковых газов на территории Российской Федерации в 2018 г. даже с учетом сектора землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства составили 1,6 млрд т эквивалента углекислого газа (52,4 % совокупных выбросов 1990 г.). Основным фактором «значительного снижения валового объема выбросов загрязняющих веществ в 2019 году также стало существенное сокращение выбросов от передвижных источников — 5,4 млн т против 15,2 млн т в 2018 году»¹⁴.

Отметим также, что Указ Президента РФ от 04.11.2020 № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов», принятый в целях реализации Российской Федерацией Парижского соглашения от 12.12.2015, предписывал Правительству РФ обеспечить к 2030 г. сокращение выбросов парниковых газов до 70 % отно-

сительно уровня 1990 г. с учетом максимально возможной поглощающей способности лесов и иных экосистем и при условии устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации, однако следует отметить, что в международных экологических правилах и нормативах поглотительная способность российских лесов уступает поглотительной способности лесных насаждений в других странах.

Доказано, что современные технологии, применяемые в нашей стране, например технологии создания атомных энергоблоков, экологически безопасны и климатически нейтральны, то же относится и к многим другим технологиям, но Евросоюз избрал иной подход — отказ от ископаемого топлива во всех его видах и проявлениях, что также вызывает определенные вопросы.

Если согласиться с контрольными цифрами по «обнулению» выбросов CO₂ к 2050 г., то необходимо избирать свой вариант решения проблемы. На наш взгляд, он связан не с «углеродным» следом и торговлей «углеродными единицами», а с кардинальной и последовательной модернизацией энергетического сектора на базе энергоэффективной политики.

Необходимо полностью или в большой мере прекратить вывоз минерального сырья, перестроить экономику на переработку и выпуск продукции второго — третьего передела, нарастить выпуск «чистой» энергии, пойти по пути полностью замкнутых циклов, энергосбережения. Если расчетная сумма «углеродного налога» ежегодно будет составлять от 3 до 7 млрд долл. с перспективой повышения до 20 млрд долл., а косвенные потери даже невозможно подсчитать, то выгоднее уже сейчас все возможные финансовые ресурсы направить в научные разработки и перспективные инновационные отрасли.

Правительство РФ интенсивно готовится к принятию климатических законов Евросоюза путем адаптации национальной экономики и законодательства к европейским нормативам. К сожалению, в широком доступе нет собственных правительственных программ, планов, предложений, отражающих взгляды на эколого-экономические проблемы современности,

¹² СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III). Ст. 5053.

¹³ СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1778.

¹⁴ Экология и экономика: тенденция к декарбонизации. Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. Октябрь 2020. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

а не только на программу «декарбонизации» Евросоюза.

Существуют несколько сценариев развития событий, но все они в той или иной мере следуют и Климатической доктрине Евросоюза, и Климатической доктрине РФ. Так, согласно Стратегии социально-экономического развития России с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р¹⁵, предусматривается два сценария — инерционный и целевой (интенсивный).

В инерционном сценарии нетто-выбросы парниковых газов с текущего уровня 1 584 млн т эквивалента углекислого газа увеличиваются на 8 % к 2030 г. (до 1 718 млн т эквивалента углекислого газа) и на 25 % к 2050 г. (до 1 986 млн т эквивалента углекислого газа), при этом прямо отмечается, что инерционный сценарий не позволяет достичь «углеродной нейтральности» на горизонте планирования.

В свою очередь, целевой (интенсивный) сценарий предусматривает введение ряда новых технологических трендов с низким уровнем выбросов парниковых газов для декарбонизации экономики и обеспечения экономического

роста (к таким трендам относится применение технологий, снижающих углеродный след существующей угольной генерации, внедрение водородных технологий в металлургии и химической промышленности, развитие парогазовой генерации, генерацией атомных электростанций, гидроэлектростанций и возобновляемых источников энергии).

Поэтому новый Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов» — поворотный момент в климатическом законодательстве. Закон призван открыть дорогу не только климатическому нормотворчеству, но прежде всего эколого-экономическому нормотворчеству, понимаемому в виде синтеза экономических и экологических «выгод».

В стране накопилась достаточно мощная инновационная энергия творчества, основанная на опыте энергетиков и технологов, но не нашедшая своего применения. Поэтому главная задача Федерального закона «Об ограничении выбросов парниковых газов» — поменять подходы промышленности к возможности нового инновационного цикла и запустить наконец-то процесс постепенного отказа от сырьевого тренда.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дубовик О. Л. Изменение климата и его воздействие на динамику и функционирование экосистем (аналитический обзор с позиций юриспруденции и задачи науки экологического права) // Право и политика. — 2009. — № 4. — С. 928–934.
2. Дубовик О. Л. Охрана климата: современные задачи, средства и методы экологического и энергетического права // Право и политика. — 2010. — № 3. — С. 511–517.
3. Дубовик О. Л. Современные эколого-правовые конфликты в области охраны климата и борьбы с глобальным потеплением // Экологическое право. — 2018. — № 5. — С. 35–40.
4. Дубовик О. Л., Аверина К. Н. Значение Парижского соглашения для охраны климата: крупномасштабные планы и проблемы с их реализацией // Международное право и международные организации. — 2018. — № 4. — С. 18–27.
5. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // Lex russica (Русский закон). — 2021. — № 6. — С. 56–67.
6. Право и климат планеты: научное издание / кол. авт. ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин. — М. : Юстиция, 2018. — 180 с.
7. Спиридонова Е. В. Предпосылки становления системы правового регулирования лесоклиматических проектов в России // Экологическое право. — 2021. — № 3. — С. 29–34.
8. Тихомиров Ю. А. Сохранение климата — актуальная задача права // Право и экономика. — 2016. — № 6. — С. 4–8.
9. Fuso Nerini, F., Fawcett, T., Parag, Y., Ekins P. Personal carbon allowances revisited // Nature Sustainability volume. — 2021. — № 4. — P. 1025–1031. — URL: <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00756-w>.

¹⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 01.11.2021 (дата обращения: 25.11.2021).

10. Grewe V., Gangoli Rao A., Grönstedt T. et al. Evaluating the climate impact of aviation emission scenarios towards the Paris agreement including COVID-19 effects // *Nature Communications*. — 2021. — № 12. — DOI: 10.1038/s41467-021-24091-y.
11. Magnan A. K., Pörtner H. O., Duvat V. K. E. et al. Estimating the global risk of anthropogenic climate change // *Nat. Clim. Chang.* — 2021. — № 11. — P. 879–885.

Материал поступил в редакцию 25 ноября 2021 г.

REFERENCES

1. Dubovik OL. Izmenenie klimata i ego vozdeystvie na dinamiku i funktsionirovanie ekosistem (analiticheskiy obzor s pozitsiy yurisprudentsii i zadachi nauki ekologicheskogo prava) [Climate change and its impact on the dynamics and functioning of ecosystems (an analytical review from the standpoint of jurisprudence and the tasks of the science of environmental law)]. *Law and Politics*. 2009;4:928-934. (In Russ.).
2. Dubovik OL. Okhrana klimata: sovremennye zadachi, sredstva i metody ekologicheskogo i energeticheskogo prava [Climate protection: modern tasks, means and methods of environmental and energy law]. *Law and Politics*. 2010;3:511-517 (In Russ.).
3. Dubovik OL. Sovremennye ekologo-pravovye konflikty v oblasti okhrany klimata i borby s globalnym potepleniem [Modern environmental law conflicts over the climate protection and the struggle against global warming]. *Environmental Law*. 2018;5:35-40 (In Russ.).
4. Dubovik OL, Averina KN. Znacheniye Parizhskogo soglasheniya dlya okhrany klimata: krupnomasshtabnye plany i problemy s ikh realizatsiyey [Significance of the Paris Agreement for climate protection: large-scale plans and problems with their implementation]. *International Law and International Organizations*. 2018;4:18-27 (In Russ.).
5. Zhavoronkova NG, Shpakovskiy YuG. Zarubezhnaya normativnaya ekspansiya v ekologicheskom regulirovanii [Foreign regulatory expansion in environmental regulation]. *Lex russica*. 2021;6:56-67 (In Russ.).
6. Tikhomirov YuA, Bogolyubov SA, Kichigin NV (eds). Pravo i klimat planety [Law and climate of the planet]. Moscow: Justitsiya Publ.; 2018 (In Russ.).
7. Spiridonova EV. Predposylki stanovleniya sistemy pravovogo regulirovaniya lesoklimaticheskikh proektov v Rossii [Prerequisites for the establishment of a system of the legal regulation of forest and climate projects in Russia]. *Ecological Law*. 2021;3:29-34 (In Russ.).
8. Tikhomirov YuA. Sokhraneniye klimata — aktualnaya zadacha prava [Climate protection — an urgent task of environmental law]. *Law and Economics*. 2016;6:4-8 (In Russ.).
9. Fuso Nerini F, Fawcett T, Parag Y, Ekins P. Personal carbon allowances revisited. *Nature Sustainability volume*. 2021;4:1025-1031. DOI: 10.1038/s41893-021-00756-w.
10. Grewe V, Gangoli Rao A, Grönstedt T. et al. Evaluating the climate impact of aviation emission scenarios towards the Paris agreement including COVID-19 effects. *Nature Communications*. 2021;12. DOI: 10.1038/s41467-021-24091-y.
11. Magnan AK, Pörtner HO, Duvat VKE. et al. Estimating the global risk of anthropogenic climate change. *Nature Climate Change*. 2021;11:879-885.