

## Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании

**Аннотация.** Экологическое нормирование является механизмом, восстанавливающим равновесие и сбалансированность на пути устойчивого социально-экономического развития России.

В статье рассматриваются проблемы нормативного давления со стороны ЕС и США на осуществление экологической и энергетической политики России. Показано, что национальное экологическое законодательство, национальное экологическое нормирование России всё в большей мере зависит от экологических нормативов и стандартов ЕС и США. Зарубежное экологическое нормотворчество как элемент экспансии проявляется не только на примере углеродного налога, но и во многих других случаях. Директивы ЕС построены по принципу сохранения качества окружающей среды и отдельных компонентов, но в то же время это акты, позволяющие странам — членам Евросоюза пользоваться определенными преимуществами перед иными странами, не входящими в зону экологического контроля ЕС.

Авторами делается вывод, что постепенно в зарубежной практике экологическое нормирование становится не только и не столько инструментом охраны среды, сколько удобным механизмом решения экономических проблем.

Авторы делают вывод, что противостоять очевидной экспансии экологического нормотворчества можно, только имея свою, проверенную и очевидную «экологическую» альтернативу. Лидерство в сфере природопользования, экологической безопасности придаст экономической политике Российской Федерации смысл и поддержку всего мира в том случае, если национальные экологические нормативы будут иметь свое, отличное от других (ЕС и США) содержание.

**Ключевые слова:** экологическое нормирование; экологическое регулирование; экологическое законодательство; Европейский Союз; углеводородный налог; зарубежная экспансия; низкоуглеродная экономика; экологическая политика; экономическая политика.

**Для цитирования:** Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // *Lex russica*. — 2021. — Т. 74. — № 6. — С. 56–67. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.175.6.056-067.

---

© Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г., 2021

\* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
gavoron49@mail.ru

\*\* Шпаковский Юрий Григорьевич, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
yurii-rags@yandex.ru

## Foreign Regulatory Expansion in Environmental Regulation

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

**Yuriy G. Shpakovskiy**, Dr. Sci. (Law), Full Professor, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law Academy  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
yurii-rags@yandex.ru

**Abstract.** Environmental regulation is a mechanism that restores the balance on the path of sustainable socio-economic development of Russia.

The paper examines the problems of regulatory pressure from the EU and the US on the implementation of the environmental and energy policy in Russia. It is shown that the national environmental legislation, the national environmental regulation of Russia is increasingly dependent on environmental regulations and standards of the EU and the United States. Foreign environmental rule-making as an element of expansion is manifested not only in the example of the carbon tax, but also in many other cases. The EU directives are built on the principle of preserving the quality of the environment and individual components, but at the same time, they are the instruments that allow the EU member states to enjoy a certain kind of advantages over other countries that are not included in the EU environmental control zone.

The authors conclude that gradually, in foreign practice, environmental regulation is becoming not only and not so much a tool for protecting the environment as a convenient mechanism for solving economic problems.

The authors conclude that the only way to resist the obvious expansion of environmental rule-making is to have a proven and obvious “environmental” alternative. Leadership in the field of environmental management, environmental safety will give the economic policy of the Russian Federation meaning and support from the whole world in the event that national environmental standards have their own content that is different from others (the EU and the USA).

**Keywords:** environmental control; environmental regulation; environmental legislation; European Union; hydrocarbon tax; foreign expansion; low carbon economy; environmental policy; economic policy.

**Cite as:** Zhavoronkova NG, Shpakovsky YuG. Zarubezhnaya normativnaya ekspansiya v ekologicheskom regulirovanii [Foreign Regulatory Expansion in Environmental Regulation]. *Lex russica*. 2021;74(6):56-67. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.175.6.056-067. (In Russ., abstract in Eng.).

Экологическое нормирование до недавнего времени рассматривалось сугубо в «природоохранном» значении, как часть управления и часть регуляторной деятельности, обеспечивающей как сохранение окружающей среды, так и охрану здоровья населения. Последние события, связанные с Парижским соглашением по климату, многочисленными директивами Европейского Союза (ЕС) и решениями по «зеленой энергетике», показывают, что экологическое нормирование может успешно играть разные роли, не только «природоохранные»<sup>1</sup>.

При этом важно понимать, что не только климатическая повестка дня ЕС обращает внимание на роль экологического нормирования в качестве инструмента экономической

политики, но и в других секторах экономики и природопользования возможно эффективное применение экологического нормирования как части торгово-экономической стратегии.

Сегодня, как ни странно, решающим направлением развития правовой системы в России является серьезное давление, вызванное отчасти требованиями западных правительств и международных организаций соответствовать «мировым стандартам». Защита окружающей среды и климатическая политика, представляющие так называемую зеленую повестку, подаются как одна из визитных карточек ЕС, позиционирующего себя как лидера природоохранного законодательства и природоохранной политики в мире. В качестве достижений

<sup>1</sup> Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // Юрист. 2020. № 5. С. 56–61.

на этом поприще ЕС демонстрирует коллективность действий всех стран-участниц и системность в решении экологических вопросов<sup>2</sup>.

Следует заметить, что экология во внутриполитической повестке ЕС набирает обороты. Выделяется три основных экологических вызова для ЕС<sup>3</sup>. Первый вызов — высокая концентрация загрязнения воздуха продолжает оказывать негативное влияние на европейцев, особенно тех, кто живет в городских районах. Второй вызов — загрязнение мусором и отходами. Удаление твердых отходов является острой и широко распространенной проблемой как в городских, так и в сельских районах во многих странах Европы. Третий вызов — глобальное потепление. Последствия глобального изменения климата от выбросов парниковых газов разнообразны и потенциально очень велики и, вероятно, представляют собой наиболее серьезную долгосрочную экологическую проблему, стоящую в настоящее время перед Европой и миром в целом. Акцент делается на глобальное потепление. Эксперты говорят о разных сценариях изменения климата: от нежелательного до катастрофического.

Количество нормативных актов на уровне ЕС обширно и охватывает все сферы и регионы. На практическом уровне страны отходят от ископаемых источников энергии.

С 2014 по 2020 г. в ЕС функционирует Седьмая программа действий по защите окружающей среды. Обозначены четыре цели программы: защита и приумножение природного капитала Союза; создание ресурсосберегающей и низкоуглеродной экономики; внедрение экологических задач во все виды коммунитарной политики; распространение информации об экологических проблемах и их решении<sup>4</sup>.

Основные идеи, вокруг которых развивается дискуссия: устойчивое развитие; низкоуглеродная экономика; защита биоразнообразия. В данной программе высказываются и сме-

лые взгляды о задачах «зеленой политики» до 2030 г. и даже до 2050 г., среди которых — сделать энергетику на 70 % низкоуглеродной.

Наиболее обсуждаемым в настоящее время является углеродный налог. С 2023 г. ЕС вводит углеродный налог на импортную продукцию с большими выбросами парниковых газов. Он может затронуть около 40 % российского экспорта. По разным оценкам, нашим предприятиям придется вносить в «кошелек» ЕС от 6 млрд до 50 млрд евро ежегодно<sup>5</sup>.

Налог касается ввозимой в ЕС продукции с высоким «углеродным следом», например нефти, газа, металлов, цемента, удобрений и т.д. Для них будут установлены лимиты на выбросы парниковых газов, соответствующие нормам ЕС. Если они превышены, экспортеру придется оплатить налог. По разным оценкам, его сумма для поставщиков из России может составить до 33 млрд евро ежегодно<sup>6</sup>.

Но есть сценарий, по которому сбор может быть до 50 млрд евро. Правда, такой вариант маловероятен, так как он может войти в противоречие с правилами ВТО.

Потенциально «зеленый» курс ЕС приведет к сокращению спроса на традиционные товары российского экспорта, главным образом ископаемые энергоресурсы.

Экологическое нормотворчество как элемент экспансии проявляется не только на примере углеродного налога, но и во многих других случаях. Например можно рассмотреть Директивы ЕС по качеству воды в водных объектах. Первая из них — «для поддержки жизни рыб» (Council Directive 78/659/EEC)<sup>7</sup>. Данную Директиву применяли «для поддержки жизни рыб», нормативы делили на обязательные (которые должны были быть достигнуты в установленные сроки) и желательные (значения нормативов, к которым следовало стремиться).

Директивы ЕС, конечно же, построены по принципу сохранения качества окружающей

<sup>2</sup> URL: <https://expert.ru/2019/12/24/novaya-ekologicheskaya-povestka-es-ekologicheskij-populizm-versus-ekologicheskaya-praktika/> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>3</sup> URL: <http://www.eedialog.org/ru/2020/07/16/rossija-i-es-perezagruzka-cherez-jekologiju/> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>4</sup> URL: <http://www.eedialog.org/ru/2020/07/16/rossija-i-es-perezagruzka-cherez-jekologiju/> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>5</sup> URL: <https://cyberpedia.su/13x3792.html> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>6</sup> URL: <https://rg.ru/2021/01/26/chem-grozit-rossii-novyj-uglerodnyj-nalog-es-na-importnuiu-produkciu.html> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>7</sup> Council Directive 78/659/EEC of 18 July 1978 on the quality of fresh waters needing protection or improvement in order to support fish life.

среды и отдельных компонентов, но в то же время это акты, позволяющие странам — членам ЕС пользоваться определенным видом преимуществами перед иными странами, не входящими в зону экологического контроля ЕС.

Обратимся к практике российского экологического нормирования, имеющего прочную теоретическую и практическую базу. Согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды»<sup>8</sup> (ст. 19), «Нормирование в области окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности. Нормирование в области охраны окружающей среды заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды».

Экологическое нормирование буквально «пронизывает» все сферы деятельности. Так, число нормативов качества воздуха превысило 5 тыс. В настоящее время действует более 650 нормативов ПДК веществ в атмосферном воздухе населенных мест, более 1 500 нормативов относительно безопасного уровня воздействия (ОБУВ) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест. Для воздуха рабочей зоны установлены значения ПДК более 2 400 веществ и ОБУВ более 580 веществ. Нормирование на основе ПДК-ПДВ-ВСВ-ОБУВ является «точечным» санитарно-гигиеническим, но даже в таком виде это мощный инструмент воздействия на экономических агентов<sup>9</sup>.

Следует подчеркнуть: отечественный опыт экологического нормирования основан на научных основах, пожалуй, самый строгий и детальный в мире, применяется много десятилетий, но не стал ни образцом, ни «экспансионистом». Причин очень много, но в данном случае выделим лишь две — нормативы не стали частью и инструментом успешной социально-экономи-

ческой политики; нормативы «частично» обязательны, «частично» целевые, «частично» понимаемы и воспринимаемы населением и бизнесом.

Напротив, постепенно в зарубежной практике экологическое нормирование становится не только и не столько инструментом охраны среды, сколько удобным механизмом решения экономических проблем.

Экологическое нормирование на условном Западе давно стало инструментом управления, частью экономики, частью политики и бизнеса, а поскольку условный Запад всегда проводил экспансионистскую политику, то экологическое нормирование логично является частью этой политики. Национальные юрисдикции должны оценить, какие из экологических нормативов, в том числе «зеленых» технологий, в том числе технологических инноваций, безопасны, опасны и какие подходы к охране окружающей среды наиболее эффективны<sup>10</sup>.

Эффективность системы экологического нормирования в западных странах базируется не только и не столько на критериях экологической безопасности, биоразнообразия, экологического ущерба, стимулирования снижения антропогенной нагрузки на окружающую среду, но и на критериях преодоления технологического и экономического кризиса.

Обеспечение преимуществ курса «зеленой экономики», понимаемой как широкое внедрение технологических достижений в природопользование, продиктовано в первую очередь необходимостью новых рынков сбыта «экологических» технологий и реформирования экономики на новых стандартах. Экологическое нормирование в данном случае становится не только «природоохранным», но и институциональным, позволяющим перейти к так называемому шестому индустриальному укладу.

Экологическое нормирование в настоящее время охватывает практически все сферы нашей жизни, роль экологических стандартов и норм все более заметна в экономике, технологиях, политике, энергетике — повсюду. Экологическое нормирование давно стало одним из важных регуляторов в градостроительстве, сельском хозяйстве, недропользовании, произ-

<sup>8</sup> Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. Федерального закона от 09.03.2021 № 39-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Подходы к нормированию качества окружающей среды. Законодательные и научные основы существующих систем экологического нормирования // Успехи современной биологии. 2012. № 6. С. 531–550.

<sup>10</sup> Подходы к нормированию качества окружающей среды.

водственных процессах. В силу своей функции, понимаемой ограниченно (как только «экологической»), национальное экологическое нормирование всё в большей степени становится зависимым и «привязанным» к международному нормированию.

И здесь возникает очень сложная проблема соотношения национального, глобального, международного контента экологического законодательства, критериев, методик, стандартов, правил, процедур. Возьмем для примера (поскольку Климатическая доктрина ЕС — это про энергетику) энергетический сектор. Еще в 1992 г. была принята Концепция энергетической политики России в новых экономических условиях, в 1995 г. — Основные направления энергетической политики Российской Федерации на период до 2010 года, Энергетическая стратегия России, Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации<sup>11</sup>. Но ни в одном из документов нет даже упоминания о необходимости создания системы экологического нормирования как и о неизбежной смене парадигмы расширения использования ископаемого топлива.

Экспансии экологического нормирования ЕС можно противопоставить лишь экспансию собственных идей и проектов. Например, есть множество вариантов обеспечения энергией вне замкнутого круга возобновляемых источников энергии ВИЭ. Это водородная, приливная, атомная, это новые технологии возвратного рециклинга. Любой из вариантов должен быть национальным проектом, на котором будут сосредоточены все силы и ресурсы страны, тогда появится альтернатива, очевидная и понятная всем странам рентной экономики. Альтернатива — принять правила игры Климатической доктрины и других решений ЕС в виде новых экологических нормативов.

При помощи международных союзов, объединений экологические нормативы становятся наднациональными и обязательными уже в рамках ЕС, ЕАЭС. По сути, можно констатировать, что экологическое нормирование стало мощнейшим социально-экономическим регулятором, средством (можно сказать, орудием) экспансии технологических преимуществ наиболее развитых стран. Наиболее ярко принципы и методы такой экспансии можно наблюдать на примере решения климатических проблем.

На наш взгляд, в мировом экологическом регулировании сложилась весьма парадоксальная ситуация. Климатическая повестка, еще вчера игнорируемая США, становится одной из главных для нового Президента США и его администрации. Парижское соглашение по климату дополнено новыми и значительными ограничениями относительно стран — поставщиков энергетических ресурсов в виде налогов и жестких ограничений на «углеродный», «углеродный» след. Что принципиально важно, финансовые обременения коснутся не только предприятий-загрязнителей, но прежде всего сама добыча, транспортировка и переработка энергетических ресурсов попадает под санкции. Как прямые — в виде своеобразного налога при продаже за рубеж, так и косвенные — в виде жестких инвестиционных ограничений.

Другими словами, ресурсно богатые страны должны будут платить покупателям нефти, газа, металлов, другого сырья за возможный вред климату (атмосфере). Поэтому США, ЕС и другие страны объявили курс на «зеленую» энергетику — подразумевая замену до 2050 г. ископаемого топлива на возобновляемые источники энергии (ВИА).

Нарастание «зеленого нормирования», «зеленой энергетики» вызывает всё больше вопросов. Экологичность, «справедливость» и «эффективность» «зеленой» экономической модели под лозунгами спасения климата весьма условна, так как не доказана в полной мере неизбежность изменения климата в результате антропогенной деятельности.

Объявленный «зеленый переход» формирует новый «экономический порядок», торговый режим, удобный для индустриально развитых стран, без учета особенностей развивающихся стран и стран с переходной экономикой, игнорируя новые технологии, человеческий капитал и экономическую модель государств.

На наш взгляд, «развитые» государства (страны ЕС, США, Япония и др.) исчерпали потенциал своей индустриальной модели развития, пика эффективности, построенного на технологическом доминировании и энергоемкой экономике. Экологическая нормативная экспансия для этих стран выражена в попытке решения своих проблем за счет стран рентной экономики путем принудительного технологического обновления и «зеленого» налога.

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

«Климатическое (зеленое, экологическое) нормирование» в предлагаемом виде и предлагаемые сроки выгодно только узкой группе стран и не может быть эффективным одновременно для всех стран.

В 2021 г. ожидается проведение климатического саммита под эгидой США — ЕС, затем последует введение Евросоюзом трансграничного углеродного регулирования (ТУР), что обернется громадной нагрузкой для производителей сырьевых товаров, экспортируемых в ЕС.

В результате сравнительной оценки эффекта введения ТУР нагрузка на российских производителей углеродоемких товаров составит от 5 млрд евро в год (с последующим увеличением), что существенно выше, чем у других экспортеров аналогичных товаров — США (1,3 млрд евро), Китая (1,2 млрд евро), Саудовской Аравии (0,6 млрд евро) и Катара (0,3 млрд евро). Эти оценки предварительные, сопутствующие издержки гораздо выше и грозят частичным коллапсом экономике «развивающихся» стран.

При этом стоит обратить внимание на колоссальное давление, безальтернативность, по сути, экологический (а в действительности экономический) диктат со стороны ЕС и США, направленный прежде всего на Россию и страны с рентной экономикой.

Можно предвидеть, что главным инструментом глобального доминирования становится «зеленая» политика, а механизмом являются экологические нормативы, благодаря объявленной и очень успешно внедренной в сознание населения климатической угрозе. Россия, как и все ресурсно богатые страны, давно и последовательно проводит активную экологическую политику, в том числе по сокращению выбросов в атмосферу и «устойчивому развитию», где главный компонент — эффективные меры по ресурсосбережению, экологической безопасности, сохранению окружающей среды.

Однако тренды в экологическом нормировании США, ЕС и других развитых стран показывают, что Климатическая доктрина России,

Энергетическая стратегия, Стратегия научно-технологического развития и многие другие документы стратегического планирования, а также национальное экологическое нормотворчество, касающееся климата, требуют дополнительного анализа<sup>12</sup>.

Единственное, что можно отметить без подробного анализа правоприменительной практики в отношении «климатического» нормирования, — это полное и абсолютное игнорирование как экономических аспектов, связанных с выполнением «климатических» обязательств, так и оценки международных рисков, связанных с Климатической доктриной ЕС.

Складывается впечатление, что либо документы и программы ЕС в этой области не принимаются «всерьез», либо государственные ведомства и службы в области энергетики, экологии, нефте- и газодобычи, металлургии и многие другие отрасли просто не выработали своего отношения к очень быстрым и очень болезненным экологическим ограничениям со стороны Евросоюза.

Никто не отрицает, что Россия является одним из крупнейших источников выбросов парниковых газов (ПГ) в мире, при этом демонстрируя существенное снижение нетто-эмиссий ПГ за период 1990–2013 гг. на 29 %. При этом выбросы от сжигания ископаемого топлива уменьшились на 42 %, от промышленных процессов — на 47 %, в сельском хозяйстве — на 46 %, от отходов — на 1 %<sup>13</sup>.

Стоит отметить, что в 2013 г. уровень выбросов ПГ составил 71 % от 1990 г., а с учетом поглощения углерода — 57 % от 1990 г. В 2014–2015 гг. выбросы ПГ в стране снижались. Так, по данным ВР, в 2014 г. выбросы от сжигания топлива снизились в России на 1,5 %, энергопотребление сократилось на 1,2 % (8 млн т. н. э.), потребление угля — на 5,8 %, газа — на 1,0 %, нефти — возросло на 0,9 % по сравнению с предыдущим годом.

В настоящее время структура выбросов ПГ в России соответствует структуре большинства промышленно развитых стран и составляет

<sup>12</sup> Например: распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации»; распоряжение Правительства РФ от 25.04.2011 № 730-р (ред. от 31.01.2017) «Об утверждении комплексного плана реализации Климатической доктрины Российской Федерации на период до 2020 года»; Указ Президента РФ от 30.09.2013 № 752 «О сокращении выбросов парниковых газов»; Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Стратегия низкоуглеродного развития России: Возможности и выгоды замещения ископаемого топлива «зелеными» источниками энергии. М.: ТЕИС, 2016.

(в пересчете на эквивалент углекислого газа) непосредственно углекислого газа около 80 %, метана — 16 %, закиси азота — 1,8 %, фторидов — 2,2 %.

Экологическое нормирование ЕС касается прежде всего не только всех выбросов, но и вероятного ущерба от любых добытых ресурсов, которые впоследствии могут причинить вред окружающей среде. Всё это делает российскую экономику очень уязвимой для западного экологического законодательства (нормирования), которое может быстро ужесточиться. Указом от 26.02.2021 Президент США уже определил «социальную стоимость углерода» в размере 51 долл. за тонну с перспективой дальнейшего повышения<sup>14</sup>.

Чтобы нивелировать грядущие издержки, многие американские добывающие компании объявили о планах участвовать в системах торговли выбросами и ускорить проекты по улавливанию углерода. Только у Exxon таких проектов в разной степени готовности сейчас около двух десятков. На этом фоне российский «Новатэк» объявил, что планирует лишь в начале следующего года принять окончательное решение по инвестициям в первый российский проект по улавливанию углерода.

Например, введение углеродного налога создает массу проблем для промышленности развитых стран, которая уже практически исчерпала «дешевые» способы уменьшения выбросов парниковых газов. Киотский протокол (Япония, 1997), подписанный всеми развитыми странами и странами с переходной экономикой для предотвращения глобального изменения климата, создает реальные предпосылки для формирования нового мирового рынка торговли углеродными квотами.

Эти страны приняли обязательства по сокращению выбросов в атмосферу газов, создающих парниковый эффект, — двуокись углерода, метана и др. К 2030 г. многие страны должны снизить выброс парниковых газов: США — на 7 %, страны ЕС — до 8 %, Япония — на 6 %<sup>15</sup>.

В этих условиях Россия может стать одним из крупнейших в мире продавцов квот на выбросы парниковых газов. Создание международных механизмов трансфертов по взаимозачету баланса углерода даст стране значительные выгоды, привлечет дополнительные иностранные инвестиции.

Учитывая большую неопределенность, в ближайшее время потребуются корректировка основополагающих стратегических документов развития экономики и ключевых отраслей промышленности России (например, Климатической, Экологической, Энергетической стратегии и др.). Учитывая долгосрочность прогнозов выбросов ПГ, вполне вероятно, что динамика выбросов до 2030–2035 гг. будет зависеть больше от фундаментальных экономических и технологических факторов, чем от кратковременных воздействий вводимых санкций.

Одним из ключевых документов, определяющих государственную экономическую политику в стране, является Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (на период до 2020 г.)<sup>16</sup>. Многие стратегические государственные решения основываются на положениях Концепции, поэтому целесообразно указать на некоторые важные ее характеристики. Национальное экологическое нормирование в данном случае ориентируется на ключевые показатели Концепции, а не на внешние характеристики, в том числе ЕС. Однако при торгово-экономических отношениях компании-экспортеры сталкиваются не с национальными экологическими стандартами и нормами, а с иностранными. Поэтому эти компании говорят об экспансии экологических норм.

Природоохранные цели и экологические концепции поддерживаются во всем мире, но производственно-экономическая ситуация диктует свои законы. Например, износ основных производственных фондов составляет: всего в России — 48 %, добывающие предприятия — 53 %, обрабатывающие — 47 %, транспорт и связь — 57 %<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> URL: <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/country-and-regional-insights/russia-insights.html> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>15</sup> См., например: Второй оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. М.: Росгидромет, 2014; *Кобышева Н. В., Акентьева Е. М., Галюк Л. П.* Климатические риски и адаптация к изменениям и изменчивости климата в технической сфере. СПб.: Кириллица, 2015.

<sup>16</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Стратегия низкоуглеродного развития России.

Таким образом, на экологическое нормирование, в том числе на динамику выбросов ПГ, влияет довольно большой набор факторов, не позволяющих органично принимать условия и требования зарубежного экологического законодательства.

Основная задача зарубежного экологического нормирования — побудить все страны перейти от ископаемого топлива к ВИЭ. Потенциал ВИЭ становится особенно привлекательным с учетом минимальных выбросов парниковых газов при их использовании по сравнению с ископаемыми видами энергоресурсов. Россия может не только замещать традиционные виды топлива (газ, нефть, уголь) альтернативными, но и в перспективе занять лидирующие позиции в области возобновляемой энергетики, на рынке технологий использования ВИЭ, а в конечном счете и стать крупным экспортером «безуглеродных» видов энергоресурсов.

Привлечение инвестиций в возобновляемую энергетику становится важнейшей политической и экономической задачей для России. Согласно Энергетической стратегии — 2030, для увеличения доли ВИЭ в структуре производства электроэнергии с 0,5 до 4,5 % необходимо обеспечить ввод генерирующих объектов с суммарной установленной мощностью 23–33 ГВт, на что потребуется объем капиталовложений только до 2030 г. около 113–134 млрд долл. США<sup>18</sup>.

Налицо определенное противоречие, позволяющее говорить о экспансии зарубежного экологического нормирования. Буквально все документы стратегического планирования, национальные планы, программы в сфере экологии дают картину постепенного улучшения климатических, экологических, технологических и иных характеристик. Но динамика, пропорции, отдельные контрольные величины технологических характеристик не совпадают с проектами Европейского Союза. Поэтому можно констатировать — западные экологические нормативы постепенно становятся более востребованными для нашего энергетического и иного экспорта.

Если даже не затрагивать вопрос об истинности или ошибочности климатических прогнозов и степени угроз, то остается чисто экономико-правовая проблема. Экономическая — о глобальном переделе рынка энергетики, далее пространственного развития, далее образа жизни. Правовая — о национальном суверенитете, правовых институтах, нормативной экспансии.

Ведь большинство стран просто вынуждены будут принять условно «западные» экологические нормативы за основу своих национальных стандартов и правил.

В итоге к 2050 г. (как сказано в Климатической доктрине ЕС) уже не важно будет, потепление или нет, по естественным причинам или антропогенным, в глобальном или локальном виде, весь мир перейдет на ветровую, солнечную, водородную иную (только не ископаемую) энергетику. А это значит, что состоится радикальный передел мира на условиях США и ЕС.

Под экологическими, климатическими лозунгами, возможно, скрыта вероятная цель — лишить богатыми ресурсами страны их естественного преимущества. Не отрицая наличия глобальных экологических и климатических проблем, мы лишь указываем на механизмы и инструменты регулирования. Такими инструментами выступает нормотворчество и экономическое принуждение.

Для нашей страны, являющейся активным участником всех соглашений в области охраны окружающей среды и климата, важно иметь не только собственную стратегию по сокращению выбросов в атмосферу, но и собственный взгляд на экологическое нормирование и решение проблем климата.

Для понимания возможностей экологического нормирования необходимо, во-первых, четко понимать различия, особенности и преимущества национальной и зарубежной экологической политики. Какие-то области нормирования должны быть гармонизированы, какие-то выделены для внутреннего регулирования, какие-то предложены для партнеров. Во-вторых, необходимо установить единство и преемственность экологической, энергетической, экономической и промышленной политики. Нескоординированность, а иногда и противоречивость документов стратегического планирования подрывает сущность и основу экологической и экономической политики. Экологическое нормирование является лишь частью системы принятия решений.

В-третьих, для широкого признания особенностей российского экологического нормотворчества необходимо сформулировать и выдвинуть для международного обсуждения свои, альтернативные идеи и принципы экологического регулирования. Как и в случае с

<sup>18</sup> Стратегия низкоуглеродного развития России.

Евросоюзом, национальная система экологических нормативов должна быть ориентирована на создание преимуществ для национальных производителей. Если мы богаты природными ресурсами и пространством, значит, экологические нормативы должны отражать эти преимущества.

В-четвертых, экологическое нормирование, как показал опыт ЕС, это очень удобный экономический и геополитический инструмент, объявляющий экологические цели, но преследующий внутренние цели. Как эколого-экономический инструмент нормирование возможно лишь в условиях международных коалиций, объединений, союзов. Самой очевидной, несмотря на самые порой острые противоречия, является коалиция постсоветских стран, испытывающих очень серьезные экономические проблемы. Тема экологии, тем более «щадящего», альтернативного нормотворчества, может быть привлекательной для всех стран.

В-пятых, экологические нормативы ЕС и курс на «зеленые» инновации — это установление границы между «передовыми» и «отсталыми», между «первым» и «вторым» технологическим миром. Экологические нормы (экологическое законодательство), позволяющие сохранять преимущества «ресурсных» стран и постепенного перехода к новой эколого-экономической реальности, может стать тем связующим звеном, той технологической цепочкой, на которую возможно «нагрузить» все мощности и экономические способности отдельных стран. СССР создал мощнейшие территориально-производственные комплексы (кластеры), которые до сих пор современны. Эколого-экономическое нормирование — это в какой-то степени не только перехват экологической повестки, но и устройство новой экономики. Зная, что переход на «зеленую» энергетику будет стоить буквально полной перестройки всей энергетической инфраструктуры, следовательно, падения ВВП и уровня жизни населения, необходимо построить альтернативные механизмы безотходных энергетических технологий.

Что является конечной целью перехода на ВИЭ? Сокращение, а точнее — прекращение, использования нефти, газа, угля в качестве топлива. Создание сети ветровых, солнечных, геотермальных, иных источников энергии. Согласно Климатической доктрине — нулевой выброс углекислого газа.

Но это не конечный, а промежуточный итог. Автономные (возобновляемые) источники

энергии — это, по сути, и новая экономика, и новые системы расселения, и новые инфраструктурные проекты, и новые уклады, и новые социальные системы, и, возможно, изменение сути и роли государств, права, политики. Ничего плохого в таких изменениях нет, если они одинаково справедливы и одинаково позволяют подниматься, реализовываться различным государствам. Но совершенно очевидно, что технологически развитые страны не заинтересованы в «солидарном развитии». Экологические технологии будут сосредоточены только в группе «развитых» стран, и только они будут определять экологические нормативы и стандарты. Альтернатива этому — новые технологии рекуперации, безотходности, позволяющие использовать традиционные виды энергоресурсов с улучшением качества очистки выбросов.

Важно отметить, что в конечном итоге все страны — как развитые, так и «ресурсно ориентированные» — интересуют не только потребление (использование) энергии, но и весь цикл: от выявления потребностей в электроэнергии до наиболее эффективной технологии обеспечения энергией. Неучет или игнорирование возможностей и потенциала «ресурсной» экономики, навязывание заведомо трудновыполнимых экологических стандартов и нормативов создаст излишние политические и экономические риски. А если учесть, что естественные экосистемы в основном сосредоточены в странах, технологически менее развитых, то окажется, что введение новых систем налогообложения, типа «углеродного» налога, может играть роль, обратную экологическим целям.

В данном случае, отмечая необходимость оценки пределов экологического нормирования в климатической повестке дня, обратим внимание на все стадии и сам процесс производства энергии на возобновляемых, экологически чистых, «зеленых» источниках. Необходимо принять во внимание такие составляющие, как «накопители энергии», утилизация установок (батарей), перепады мощности и компенсация этих перепадов, конечная стоимость энергии.

Экономический аспект влияния инноваций в энергетике, особенно в части «зеленой» энергии, давно описан и очевиден — пока основным источником доходов бюджета является нефть и газ, а «локомотивом» экономики (по Энергостратегии-2035) будет энергетика, говорить об инновациях в энергетике, о переходе на возобновляемые источники и об энергосбережении слишком оптимистично.

Тем не менее мировые тренды показывают, что ископаемое топливо как основной вид энергии исчерпал себя, «экологизация» энергетики неизбежна.

Термин «инновационная» применительно к энергетике и экономике в документах стратегического планирования употребляется достаточно часто, но содержание, по сути, отсутствует. Анализировать сформулированные «вызовы», например в Энергостратегии-2020 или Энергостратегии-2035, в части экологии или инноваций в виде пожеланий «улучшить», «повысить», «обеспечить», «достичь» или в виде «нет стимулирования энергосбережения», «нет показателей» и т.д. сложно. В Стратегии указано на «улучшение экологических параметров тепловой энергетики; радикальные изменения в методах и средствах природоохранной деятельности, что уменьшит техногенное воздействие на биосферу Земли», что не является основанием для радикализации энергетического планирования<sup>19</sup>.

Напомним, речь идет о более чем жестких планах ЕС и США добиться нулевого выброса углекислого газа в атмосферу к 2050 г., а значит, времени для полноценного и адекватного реагирования почти нет. Если никак серьезно не перестраивать энергобаланс, то окажется, что к 2050 г. вся (!) наша энергостратегия, основанная на ископаемом топливе, будет востребована только на внутреннем рынке. Какой ущерб будет нанесен экономике — трудно даже предсказать.

Резюмируя, можно отметить, что «старые» и «новые» документы стратегического планирования в области энергетики не дают ответа о понимании государством роли и места инноваций в энергетике, о механизмах и сроках перехода на возобновляемые источники энергии, об изменении политики энергоэффективности.

С точки зрения права выводы и предложения, сформулированные в документах стратегического планирования по изменению в категориях стимулирования энергосбережения, разумны и интересны, но они не дают ответа на принципиальный вопрос: какое направление реформирования мы избрали — ВИЭ, или «водородное», или «атомное», или традиционное. В зависимости от сделанного выбора должна быть построена и система экологического нормирования.

Анализ документов стратегического планирования и тенденций экологического нормирования ЕС и США позволил сформулировать некоторые выводы и рекомендации правового характера.

1. Экологическое нормирование можно рассматривать и как часть экологического регулирования, и как часть управления, и как один из способов экономического доминирования, и как часть технологической экспансии. Роль экологического нормирования становится весьма обширной и, по сути, всеобъемлющей. Опираясь на экологические нормы, стандарты, правила, законодательство в целом, можно оказывать самое сильное влияние на рост и структуру экономики, на качество жизни, на международные отношения, на политику и даже технологическое развитие страны, ее место в международном рейтинге. Национальное экологическое законодательство, национальное экологическое нормирование всё в большей мере зависит от экологических нормативов и стандартов «развитых» стран и объединений «семерки», «двадцатки», т.е. от наиболее промышленно развитых стран.

Для этой группы стран, обладающих высокими технологиями и заинтересованных в «избавлении» (снижении) от ресурсной зависимости от технологически менее развитых стран, экологические проблемы — это проблемы новых рынков сбыта, технологий (экотехнологий), переводящих проблемы биосферы в проблемы техносферы. Естественным образом, призывая беречь природу, биоразнообразие, стремясь к «нулевому» выбросу, экологическое нормирование устанавливает безусловный приоритет уже имеющихся и будущих технологий (называемых «зелеными», «эко») над иными, назовем их «традиционными». Проблема стран, не входящих в клуб высокотехнологичных, путем экологического нормирования предопределена — платить за «зеленые» технологии, увеличивая свою бедность и отсталость.

Климатическая повестка дня дает самый яркий и самый четкий сигнал для национальных юрисдикций — либо будет обсужден и принят альтернативный вариант борьбы с потеплением, либо через 10–20 лет появится еще более жесткое разделение стран по степени экотехнологичности. Экоэкономика, «зеленая» эконо-

<sup>19</sup> Распоряжение Правительства РФ от 02.04.2014 № 504-р (ред. от 17.06.2016) «Об утверждении плана мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 году».

мика, экотехнологии, включая синтетическую биологию, роботизацию и цифровизацию, в совокупности образуют новую техносферу, всё более независимую от «окружающей среды».

Экологическая повестка, экологическое нормирование не должно превращаться в способ и метод доминирования развитых стран под лозунгами защиты природы. Попытка без глубокого обсуждения различий в философии, теологии, социологии, культуре, экономике, образе и качестве жизни различных наций, государств, местных сообществ заставить весь мир следовать экологическим нормативам, принятым узким кругом технологически развитых государств, следует называть нормативной экспансией.

Для нашей страны и для подавляющего большинства стран речь идет не об отрицании экологических, климатических проблем, но о формах и методах их решения. Первым препятствием на пути к нормативной экспансии может быть широкое обсуждение альтернатив в рамках международных союзов и объединений, которые должны быть альтернативой ЕС, США.

**2.** К сожалению, отечественная практика экологического нормирования не дает примеров и оснований для ее тиражирования, использования в рамках национальных и международных юрисдикций. Несмотря на огромный опыт создания и применения нормативов ПДК-ПДВ-ОБУВ-ПДЭН-ВСВ и других экологических норм, стандартов, правил в нашей стране, эти методы и процедуры сравнительно малоотличимы от зарубежных. Более того, можно констатировать широкую имплементацию зарубежного законодательства в российское. Это касается и экологической экспертизы, и оценки воздействия, и многого другого. Гармонизацию экологического законодательства можно только приветствовать и расширять. Но речь идет о несколько иной постановке вопроса — об экологическом нормировании. О нормировании как инструменте не столько охраны окружающей среды, сколько широкого протекционистского действия.

Вопрос об экспансии экологического нормирования и о его влиянии на экономику и экологическую, энергетическую политику других стран стоит очень остро.

**3.** Какие меры и действия должны быть приняты в правовой и экономической плоскости?

Во-первых, следует признать, что наша страна, к сожалению, не стала примером в решении экологических проблем и «инноватором» в сфере экологических технологий. Экологиче-

ское законодательство, хотя и имеет ряд положительных сторон, не приобрело имидж современного и привлекательного для других стран. Экологические нормативы уже не способны решать проблемы модернизации, они не стимулируют переход на безотходные технологии.

Во-вторых, противостоять очевидной экспансии экологического нормотворчества можно только имея свою, проверенную и очевидную «экологическую» альтернативу. Для этого необходима не провозглашенная, а реализуемая и убедительная стратегия «энергетического развития», имеющая прежде всего экономическое обоснование. Поскольку экологические технологии, экоэкономика, экоинновации не являются нашей сильной стороной, необходимо мерами государственной поддержки, в том числе экологическими нормативами, заставить энергетический сектор переходить на поиски технологических инноваций, альтернативной экономики.

В-третьих, никогда не будут востребованы при «ресурсном» подходе инвестиции в расширение добычи полезных ископаемых. Только новая, стимулирующая и однозначно жесткая политика государства при помощи эколого-экономического ориентированного законодательства способна изменить курс на наращивание добычи энергоресурсов. Прибыль энергокомпаний, их эффективность должна зависеть от сектора экологических и альтернативных инноваций, новых подходов к «устойчивому развитию».

В-четвертых, по оценкам экспертов и Счетной палаты Российской Федерации, декларируемые цели и задачи документов стратегического планирования ни разу не были полностью выполнены. Расхождение между ними и подзаконными актами, реальными управленческими решениями критически велико. Что касается экологических позиций в этих документах, то они еще более декларативны. Экологическое нормирование — это стратегический план управления в сфере экологии. До тех пор пока документы стратегического планирования будут декларациями, выстроить работающую систему долгосрочного экологического нормирования очень сложно.

В-пятых, по замыслу разработчиков Закона о стратегическом планировании (что нашло отражение в законе) должна быть тесная «увязка», «координация» всех документов стратегического планирования с подзаконными актами. Они должны быть (могут стать) основой эффективного управления. К сожалению, даже беглый

анализ показывает существенные расхождения между экологическими, экономическими, энергетическими и иными программами. Экологические нормативы, привязанные к Климатической доктрине ЕС, показывают пример конкретной реализации экологической по сути, но экономической по существу политики. Дальнейшая практика множественных, необязательных, плохо структурированных, не конкретных, экономически не просчитанных, «рамочных» документов приведет к неминимизируемой экспансии (подчинению) экологическим нормативам ЕС и других развитых стран.

В-шестых, лидерство в сфере природопользования, экологической безопасности придаст

нашей экономической политике смысл и поддержку всего мира в том случае, если национальные экологические нормативы будут иметь свое, отличное от других (ЕС и США) содержание, отвечать особенностям «развивающихся» экономик, быть сопряженными с экономикой и экологической политикой «ресурсных» стран. Для этого необходимо сосредоточиться на единичных проектах, альтернативных «зеленой» экономике, например на атомной, водородной, волновой, вложив в такой проект все имеющиеся ресурсы. Не имея такого проекта (назовем его условно эколого-энергетическим), следует незамедлительно включиться в проект Евросоюза по климату.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // Юрист. — 2020. — № 5. — С. 56–61.
2. Кобышева Н. В., Акентьева Е. М., Галюк Л. П. Климатические риски и адаптация к изменениям и изменчивости климата в технической сфере. — СПб. : Кириллица, 2015.
3. Рисник Д. В., Беляев С. Д., Булгаков Н. Г., Левич А. П., Максимов В. Н., Мамихин С. В., Милько Е. С., Фурсова П. В., Ростовцева Е. Л. Подходы к нормированию качества окружающей среды. Законодательные и научные основы существующих систем экологического нормирования // Успехи современной биологии. — 2012. — № 6. — С. 531–550.
4. Стратегия низкоуглеродного развития России : Возможности и выгоды замещения ископаемого топлива «зелеными» источниками энергии / Г. В. Сафонов, А. В. Стеценко, А. Л. Дорина, С. Л. Авалиани, Ю. А. Сафонова, Д. С. Беседовская. — М. : ТЕИС, 2016. — 48 с.

Материал поступил в редакцию 20 апреля 2021 г.

### REFERENCES

1. Zhavoronkova NG, Shpakovskiy YuG. Pravovye problemy prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii: voprosy strategicheskogo planirovaniya [Legal issues of the spatial development of the Russian Federation: issues of strategic planning]. *Yurist*. 2020;5:56-61 (In Russ.).
2. Kobysheva NV, Akentieva EM, Galyuk LP. Klimaticheskie riski i adaptatsiya k izmeneniyam i izmenchivosti klimata v tekhnicheskoy sfere [Climatic risks and adaptation to climate change and variability in the technical sphere]. St. Petersburg: Kirilitsa Publ.; 2015 (In Russ.).
3. Risnik DV, Belyaev SD, Bulgakov NG, Levich AP, Maksimov VN, Mamikhin SV, Milko ES, Fursova PV, Rostovtseva EL. Podkhody k normirovaniyu kachestva okruzhayushchey sredy. Zakonodatelnye i nauchnye osnovy sushchestvuyushchikh sistem ekologicheskogo normirovaniya [Approaches to standardization of environment quality. Legislative and scientific foundations of current ecological normalization systems]. *Advances in Modern Biology*. 2012;6:531-550. (In Russ.).
4. Safonov GV, Stetsenko AV, Gorina AL, Avaliani SL, Safonova YuA, Besedovskaya DS. Strategiya nizkouglerodnogo razvitiya Rossii: vozmozhnosti i vygody zameshcheniya iskopaemogo topliva «zelenymi» istochnikami energii [Strategy of low-carbon development of Russia: Opportunities and benefits of replacing fossil fuels with "green" energy sources]. Moscow: TEIS Publ.; 2016 (In Russ.).