

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

DOI: 10.55000/MCU.LegTh.2021.2.1.001

ПРОТИВОРЕЧИЯ МЕХАНИЗМА ТРАНСГРАНИЧНОГО УГЛЕРОДНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Оспенников Юрий Владимирович

доктор юридических наук, профессор

*ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет
имени академика С.П. Королева»,*

г. Самара

desmandado@yandex.ru

Механизм трансграничного углеродного регулирования (СВАМ) порождает противоречия в сфере международноправовых отношений и в сфере поиска путей решения экологических проблем. Противоречие между нормами международного права и политикой протекционизма может стать предметом рассмотрения в ВТО, но пока нет оснований предполагать, что оно будет снято. Второе противоречие предполагает конфликт между объективной направленностью капиталистической модели экономики и общественным интересом в благоприятной окружающей среде. Ставя и экономические задачи, и экологические, механизм сможет эффективно решать только экономические, в то время как деградация окружающей среды продолжится. Вполне вероятно, что СВАМ приведёт к некоторому улучшению экологической ситуации в странах ЕС, однако в других регионах он, напротив, приведёт к ухудшению экологической ситуации вследствие обострения вызываемых им противоречий экономического характера. Негативные последствия ожидаются и для экономики и экологии РФ. Принятый в 2021 г. в РФ ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов» содержит противоречия, аналогичные закону о СВАМ, и не даёт средств, позволяющих остановить процесс деградации окружающей среды. В статье показано противоречие между декларируемыми в нормативных актах целями и реальной государственной политикой в сфере обеспечения благоприятной окружающей среды.

Ключевые слова: международное право, углеродное регулирование, декарбонизация, экологическая политика, обеспечение национальной безопасности.

CONTRADICTIONS IN CARBON BORDER ADJUSTMENT MECHANISM

Yu. V. Ospennikov

Doctor of Law, Professor,

Samara National Research University

Samara

desmandado@yandex.ru

The carbon border adjustment mechanism (CBAM) generates a contradiction in international legal relations and in the search for solutions to environmental problems. The contradiction between rules of international law and protectionism policies could be addressed to the WTO, but there was no reason to assume that it would be resolved. The second contradiction presupposes a conflict between the objective orientation of the capitalist model of the economy and the general interest in a favourable environment. By setting both economic and environmental objectives, the CBAM would be able to deal effectively only with economic problems, while environmental degradation would continue. It is likely that CBAM will lead to some improvement in the environmental situation in the EU countries, but in other regions, on the contrary, it will lead to a deterioration in the environmental situation due to the aggravation of economic contradictions caused by CBAM. Negative consequences are expected for the economy and ecology of the Russian Federation. The Federal Law “On Limiting Greenhouse Gas Emissions” adopted in 2021 in the Russian Federation contains contradictions similar to the law on CBAM, and does not provide the means to stop the process of environmental degradation. The article shows the contradiction between the goals declared in the normative acts and the real state policy in the field of ensuring a favorable environment.

Keywords: international law, carbon regulation, decarbonization, environmental policy, national security.

Проблемы права человека на благоприятную окружающую среду в современном мире имеют стремительно возрастающую актуальность и остроту. С одной стороны, это право фиксируется среди других прав человека третьего поколения на международноправовом уровне. С другой стороны, в национальном праве РФ это право также следует рассматривать среди базовых прав гражданина, требующих особого внимания со стороны государства. Достаточно отметить, что в Стратегии национальной безопасности РФ состояние защищенности национальных интересов РФ предполагает обеспечение «достойных качества и уровня жизни» граждан [11], что невозможно без формирования благоприятной окружающей среды.

Обеспечение национальной безопасности, т. е. в том числе достойных качества и уровня жизни граждан, предполагает реализацию соответствующей государственной политики (ст. 5 п. 3 той же Стратегии).

Однако наблюдается объективная тенденция к деградации окружающей среды под влиянием хозяйственной деятельности человека, что заставляет сомневаться в эффективности государственной экологической политики как в РФ, так и в других странах мира. В 2021 г. громким событием в сфере проведения экологической политики, вызвавшим острую реакцию во всём мире, стало принятие в ЕС закона о механизме трансграничного углеродного регулирования (СВАМ).

Одной из очевидных целей СВАМ является снижение выбросов парниковых газов. Европейские власти, предлагая закон об углеродном налоге, подчёркивают, что право на благоприятную окружающую среду относится к числу важнейших «фундаментальных прав» [17, р. 10]. С другой стороны, в экономической сфере принятие СВАМ является попыткой воспрепятствовать делокализации энергоёмких производств, создав новую систему распределения квот на выбросы CO₂. Предполагается, что механизм будет отражать издержки, которые в настоящее время несут производители внутри ЕС в соответствии с ETS (Системой торговли выбросами), и будет применяться к странам, в которых действует более слабое экологическое регулирование (о которых власти ЕС прямо говорят, что эти торговые партнеры проявляют безразличие к экологии) [15].

Действительно, в ЕС последние десятилетия проводится весьма активная экологически ориентированная политика, в частности, в рассматриваемой сфере удалось добиться снижения выбросов парниковых газов на 23 % (к 2018 г. в сравнении с уровнем 1990 г.) при росте экономики на 61 % [14]. Правда, следует учитывать, что в значительной степени такой результат стал возможен в результате делокализации производства, т. е. переноса части производственных процессов в другие страны. То есть противоречие между экологической повесткой и экономической моделью, предполагающей рост ради самого роста и повышения прибыли, внутри ЕС сохраняется. Эта проблема описана в науке как «второе противоречие капитализма», предполагающее с неизбежностью процесс деградации окружающей среды при сохранении капиталистического уклада [6]. Именно поэтому принятый закон вызвал острую реакцию, в том числе и со стороны европейских компаний, интересы которых закон, по мнению большинства исследователей, защищает, встраиваясь в систему протекционистских мер ЕС.

Эта протекционистская направленность СВАМ порождает ряд противоречий экономического и международно-правового характера с целым рядом стран. Сами европейские власти косвенно признают, что в международно-правовой сфере в результате введения механизма устанавливается некоторое неравенство. Например, ожидается, что из-за высокой углеродоемкости в производстве может пострадать конкурентоспособность таких стран, как КНР и РФ (напротив, может улучшиться у Турции и Индии) [18].

Учитывая сырьевой характер экономики РФ и судя по статистическим данным экспорта в ЕС товаров, относящихся к секторам экономики, подпадающих под действие СВАМ, компании РФ могут пострадать в наибольшей степени [18]. Уже предпринимаются подсчёты ожидаемого «углеродного налога» в пользу ЕС от поставщиков железа, стали, алюминия, удобрений из РФ, согласно которым он может после начала действия закона составить 1,1 млрд евро в год [9].

Неудивительно, что принятие закона вызвало резкую реакцию со стороны российского бизнеса и государственных чиновников, вплоть до заявлений о возможном полном сворачивании внешнеторговых связей с отдельными странами Европы (например, заявление М. Решетникова 23.07.2021 г. в Неаполе) [9]. Также озвучены планы попытаться доказать, что вводимый углеродный сбор противоречит правилам ВТО.

Таким образом, очевидно, что закон о СВAM затронет экономику РФ, может нанести удар по прибыли крупного бизнеса, что приведёт к перекалыванию выпадающих государственных доходов на плечи широких слоёв населения. Однако у этого вызова есть не только экономическая, но и экологическая составляющая: новый «углеродный налог», согласно плану, должен стимулировать страны, безразличные к экологии, перейти к внедрению технологий, способствующих снижению выбросов парниковых газов.

В этом отношении в РФ, на первый взгляд, и до принятия закона ЕС предпринимались шаги, которые обозначали направленность государственной политики на решение проблемы выбросов парниковых газов. Ещё в 2009 г. была принята Климатическая доктрина РФ, в которой указывалось, что особые географические условия РФ предполагают «необходимость заблаговременного формирования всеобъемлющего и взвешенного подхода государства к проблемам климата» [12], однако, несмотря на появление ряда нормативных актов и методических рекомендаций в этой сфере, никаких реальных сдвигов в государственной политике в области сокращения выбросов парниковых газов не произошло. О степени эффективности государственной политики в этой сфере свидетельствует План мероприятий по обеспечению к 2020 г. сокращения объема выбросов парниковых газов (распоряжение Правительства РФ от 02.04.2014 г. № 504-р) [5]. В соответствии с Планом Правительства РФ было поручено обеспечить к 2020 г. сокращение объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 % их объёма в 1990 г.

Действительно, уже за 2017 г. было зафиксировано, что выбросы составили 67,6 % совокупных выбросов 1990 г., однако даже в официальных аналитических отчётах подчёркивалось, что этот низкий процент обусловлен спадом в экономике РФ в период 1990-х [1, с. 3, 6], а в период 2000-х совокупные антропогенные выбросы парниковых газов в РФ колеблются примерно на одном уровне, не показывая тенденции к снижению [1, с. 7]. Соответственно, и с момента принятия Плана никакого снижения выбросов статистика не показывает, наоборот, наблюдается тенденция к повышению их совокупного объёма.

Под влиянием шагов, предпринятых властями ЕС в направлении СВAM, в РФ появился ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов», принятый летом 2021 г. В законе определены меры по ограничению выбросов, которые включают 1) государственный учёт выбросов, 2) установление целевых показателей сокращения выбросов, 3) поддержку деятельности по сокращению выбросов парниковых газов и увеличению их поглощения. И содержание этого закона, и его форма вызывают справедливую критику. В частности, среди перечисленных в ФЗ «принципов ограничения выбросов парниковых газов» (ст. 3) упомянута «обязательность регулярного представления регулируемые организациями отчетов о выбросах парниковых газов». К сожалению, никак не пояснено, как планируется обеспечить соблюдение этого принципа. О реальной практике в этом отношении наглядно свидетельствует история попыток государственного регулирования и контроля над выбросами.

Например, в июле 2021 г. был объявлено, что президент по итогам прямой линии поручил установить меры ответственности за нарушение требований по оснащению источников выбросов системами автоматического контроля. При этом закон, обязывавший предприятия-загрязнители оснащать источники выбросов приборами учета и контроля, был принят ещё в июле 2018 г., но, как признал председатель Комитета по экологии и охране окружающей среды В. В. Бурматов, предприятия «с этой работой не спешат», а уличить их в нарушении норм выбросов сложно [8]. Закон 2021 г. фактически продублировал предыдущий закон 2018 г. (который, в свою очередь, как отмечалось, являлся долго ожидаемой инициативой – по меньшей мере, с 2014 г.) – тот же

В. В. Бурматов тогда заявлял: «Мы обязываем те предприятия-загрязнители... оснастить все трубы, осуществляющие выбросы в атмосферу... автоматическими приборами контроля и учета... которые будут в автоматическом режиме не только фиксировать концентрацию вредных веществ на каждой трубе... но и передавать эти данные... сразу же в Росприроднадзор» [3]. То есть нормативные акты принимаются исправно, но назревшая проблема не решается совершенно в течение многих лет.

Принятие СВАМ, как это ни парадоксально, для ряда регионов, в том числе для РФ, может не привести к улучшению экологической ситуации. В частности, в РФ и государственные чиновники, и бизнес открыто озвучивают планы по обходу механизма, имеющие целью не допустить существенных трат на переоснащение производства, т. е. на повышение издержек. Так, «РУСАЛ» в мае 2021 г. уже заявил о планах выделить активы с более высоким углеродным следом в отдельную структуру [10], которая будет поставлять продукцию на внутренний рынок и рынки развивающихся стран, в то время как на европейский рынок будет поставляться продукция с низким углеродным следом. То есть крупный бизнес, естественно, ищет способы не повышать издержки, модернизируя производство, и в этом смысле СВАМ оставляет массу лазеек.

В праве РФ такие лазейки создаёт ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов». Согласно ст. 6 этого закона целевой показатель сокращения выбросов устанавливается правительством «с учетом поглощения парниковых газов в лесах и иных естественных экологических системах». Введение этого условия и возможность его учёта вызывают вопросы, учитывая, что общепринятой методики расчётов такого поглощения лесами на территории РФ нет. Между тем, судя по выступлениям ответственных государственных лиц, именно на фактор лесных ресурсов РФ и их поглощающей способности собираются сделать ставку. Например, в своём выступлении первый вице-премьер А. Р. Белоусов заявил о необходимости «добиться безусловного международного признания мер, которые базируются на технологических и природных преимуществах России, в том числе так называемой поглощающей способности лесов» [7].

То, как российские официальные лица подходят к оценке поглощающей способности лесов, является ещё одним фактором, определяющим скептицизм в отношении возможностей реальной декарбонизации в экономике РФ. Так, вице-премьер В. В. Абрамченко 28 мая 2021 г. привела оценку поглощающей способности экосистем на территории РФ в 2,5 млрд т CO₂-эквивалента: «Россия вносит огромный вклад в абсорбирование глобальных выбросов – как своих, так и чужих – за счёт поглощающей способности наших экосистем, в первую очередь лесов, которая оценивается в 2,5 млрд т эквивалента углекислого газа в год» [2]. Однако в 2017 г. представители РФ заявляли, что поглощение парниковых газов в секторе землепользования, изменения в землепользовании и лесного хозяйства составили 577,7 млн т CO₂-эквивалента [13, с. 8–9]. Здесь нужно принять во внимание, что период 2018–2020 гг. – это три года подряд с крупнейшими лесными пожарами, когда площади пожаров составили более 15 млн га в год, только по официальным данным сгорело 452 млн м³ древесины за три года [4], т. е. поглощающая способность лесов на территории РФ должна была уменьшиться, однако в оценках властей РФ эта способность непонятным образом увеличилась в несколько раз.

По этому сложному вопросу эоактивисты справедливо указывают на то, что проводившаяся в период 2007–2020 гг. инвентаризация лесов результатов не дала, и, видимо, не даст по причине допущенных методических ошибок [4]. В связи с чем делают обоснованный вывод о том, что «реальный вклад российских лесов в углеродный баланс атмосферы неизвестен, а существующие его оценки, полученные разными способами, расходятся в разы» [4].

С учётом сказанного в ситуации вокруг «декарбонизации» очевидно желание сросшегося с бизнесом государственного аппарата разыграть в международноправовых отношениях карту лесных богатств РФ, не предпринимая реальных усилий по модернизации производства и восстановлению благоприятной окружающей среды. Проблема в том, что государственная политика в сфере лесного хозяйства обернулась нарастающей катастрофой, так что в текущем году ущерб от пожа-

ров признан рекордным – огнем было охвачено более 18 млн га. Таким образом, существующая направленность государственной политики в сфере лесного хозяйства привела к ограничению возможностей по использованию этого «козыря» – поглощающей способности российских лесов.

На это же противоречие между реальной государственной политикой и декларируемыми целями указывают эксперты Гринписа. Критикуя ФЗ «Об ограничении выбросов парниковых газов», они отмечают, что в государственно-административном аппарате прослеживается «однозначный настрой» не на реальное изменение экологической обстановки, а на «подгонку данных и методик расчёта, которая обеспечит нужные показатели» [16].

Действительно, вызывает настороженность то обстоятельство, что согласно указанному закону всей деятельностью по учету, прогнозированию, разработке методик подсчетов и т. п. занимаются федеральные органы исполнительной власти (оценка достижения целевых показателей тоже осуществляется этими же структурами, т. е. сами проводят всю работу и сами же её оценивают). Очевидно, что в этом вопросе как раз остро необходимы консультации с независимыми экозащитными организациями и привлечение их к работе.

Ещё одна лазейка оставлена п. 9 ст. 8: «Информация о выбросах парниковых газов, образовавшихся в результате деятельности в интересах обороны страны и безопасности государства, в реестр выбросов парниковых газов не включается». Благодаря этой норме значительную часть выбросов можно «спрятать» от учёта и от общественности. Вопрос обеспечения внешней безопасности является актуальным, но вызывают обеспокоенность уже имеющиеся прецеденты составления подобных списков (из недавних примеров – список «системообразующих предприятий», сформированный весной 2020 г., обоснованность включения в который целого ряда компаний встретила множество возражений).

Наконец, в ст. 9 предусматривается порядок реализации климатических проектов. Схема реализации и последующего зачисления на счёт исполнителя углеродных единиц сама по себе не вызывает возражений, но в условиях, когда крупный бизнес полностью контролирует местные и федеральные органы власти, трудно говорить о том, что этот закон послужит реальным ограничителем вредных выбросов.

К сожалению, практика государственной политики в РФ показывает, что общественные интересы постоянно оказываются менее приоритетными, чем интересы бизнеса. В рамках экологической политики это противоречие предстаёт в виде попыток обосновать «экономическую целесообразность», поставить хозяйственно-экономические задачи выше задач сохранения и восстановления деградирующей окружающей среды. Этот курс прикрывается идеологической моделью, предполагающей, что интересы бизнеса и интерес общества в благоприятной окружающей среде могут совпадать, поэтому для решения экологических проблем важно обеспечить условия для инвестиций «в экологию». Как это сформулировала В. В. Абрамченко: «ведь инвестиции в экологию – это инвестиции в будущее» [2]. К сожалению, интерес бизнеса всегда состоит в получении максимальной прибыли, и этот интерес несовместим с задачей восстановления благоприятной окружающей среды. Здесь можно приводить множество примеров, одним из которых является текущая конфликтная ситуация вокруг строительства дороги Волгоград – Волжский в природном парке «Волго-Ахтубинская пойма» [16]. Представители власти подают этот проект как общественно значимый, и лес уничтожается якобы в интересах общества. Однако новая дорога проложена через национальный парк в интересах снижения затрат организации-подрядчика, для общества полезнее иметь более длинную дорогу и более дорогую в обслуживании, но не причинившую окружающей среде существенный вред.

Таким образом, основные противоречия механизма трансграничного углеродного регулирования можно сформулировать следующим образом. Во-первых, это противоречия между нормами международного права и очевидной политикой протекционизма, инструментом которой в руках ЕС выступает СВМ. Этот конфликт может быть вынесен для рассмотрения в ВТО, но вряд ли следует ожидать, что решение ВТО приведёт к разрешению самого противоречия, оно сохранится.

Второе противоречие обусловлено смешением в рамках СВМ экономических и экологических задач: с одной стороны, механизм призван предотвратить делокализацию производства и противодействовать потенциальной потере конкурентоспособности европейских предприятий; с другой стороны, ставит задачу ужесточения экологических стандартов, поскольку очевидна тенденция деградации окружающей среды и эту проблему необходимо решать. Решать одновременно обе задачи получится только за счёт других регионов, подобно тому, как до сих пор в рамках ЕС удавалось проводить экологическую политику (посредством делокализации производства, вывоза мусора в другие страны, использования дешёвых ресурсов и трудовых резервов других стран и т. п.). Однако, если даже механизм даст некоторые положительные результаты для ЕС, он неизбежно ухудшит экологическую обстановку в других регионах, в то время как проблема деградации окружающей среды имеет глобальный характер. Поэтому данное противоречие в рамках существующей модели экономических отношений представляется неразрешимым. Для определения эффективных способов решения этого противоречия следует сначала признать, что экологическая политика не может быть «выгодной», она всегда является расходной статьёй – так же как политика в сфере образования, науки или здравоохранения.

Литература

1. Бюллетень о текущих тенденциях российской экономики. – Август 2019. – Вып. 52.
2. Виктория Абрамченко приняла участие в пленарном заседании IX Невского международного экологического конгресса. – URL: <http://government.ru/news/42339/> (дата обращения: 13.07.2021).
3. Закон о контроле выбросов загрязняющих веществ. – URL: <http://duma.gov.ru/news/27577> (дата обращения: 21.04.2021).
4. Закон об ограничении выбросов парниковых газов может не сработать из-за невежества и саботажа. – URL: http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=25784&_ga=2.183838432.778378802.1626188180-825296755.1625397025 (дата обращения: 13.07.2021).
5. О сокращении объёма выбросов парниковых газов. – URL: <http://government.ru/docs/11537/> (дата обращения: 20.09.2021).
6. Оспенников Ю. В. Методологические проблемы «экологического государства» // Современный юрист. – 2021. – № 2 (35). – С. 8–23.
7. Правительство к октябрю составит прогноз рисков, связанных с декарбонизацией. – URL: <https://www.interfax.ru/russia/792469> (дата обращения: 02.07.2021).
8. Президент поручил проработать ответственность предприятий, не оснащенных приборами учета выбросов. – URL: <http://duma.gov.ru/news/51977/> (дата обращения: 07.07.2021).
9. Россия заплатит ЕС €1,1 млрд в год углеродного налога. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/26/07/2021/60fac8469a7947d1f4871b47> (дата обращения: 07.07.2021).
10. «РУСАЛ» выделит в отдельную структуру активы с более высоким углеродным следом. – URL: <https://www.interfax.ru/business/767741> (дата обращения: 21.09.2021).
11. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена указом президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400). – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001?index=2&rangeSize=1> (дата обращения: 20.09.2021).
12. Утверждена Климатическая доктрина Российской Федерации. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/6365> (дата обращения: 20.09.2021).
13. Четвертый двухгодичный доклад Российской Федерации, представленный в соответствии с решением 1/CP.16 Конференции Сторон Рамочной Конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. – М., 2019. – 54 с.
14. Штейнберг Е. Е. Влияние современных экологических инициатив на международную торговлю продукцией черной металлургии // Российский внешнеэкономический вестник. – 2021. – № 1. – С. 121–128.
15. Annex to the Communication on the European Green Deal. Roadmap – Key actions. – URL: https://ec.europa.eu/info/files/annex-roadmap-and-key-actions_en (accessed: 20.09.2021).
16. Greenpeace: закон о парниковых газах может не сработать для лесов. – URL: <https://greenpeace.ru/news/2021/07/02/greenpeace-zakon-o-parnikovyh-gazah-mozhet-ne-srabotat-dlja-lesov/> (accessed: 13.07.2021).

17. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a carbon border adjustment mechanism. – URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/carbon_border_adjustment_mechanism_0.pdf (accessed: 01.05.2021).

18. The European Union Carbon Border Adjustment Mechanism. – URL: https://unctad.org/system/files/official-document/sginf2021d2_en.pdf (accessed: 01.05.2021).